ТРАНСГРАНИЧНЫЕ АСПЕКТЫ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ:

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НА ПРИМЕРЕ БЕЛАРУСИ, РОССИИ И УКРАИНЫ



ЦЕНТР ПРАВОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ТРАНСГРАНИЧНЫЕ АСПЕКТЫ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ:

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НА ПРИМЕРЕ БЕЛАРУСИ, РОССИИ И УКРАИНЫ

Львов
2015

УДК 341(476+470+4770)
ББК 67.911.16(4БЕЛ+4РОС+4УКР)
Т65

Трансграничные аспекты свободы передвижения:
международные стандарты и практические проблемы на примере Беларуси, России и Украины. – Львов: Лига-Пресс, 2015. – 202 с.

Авторы:
Раздел II: Константин Баранов, Алексей Козлюк; Раздел III: Александр Вашкевич (3.1.-3.2.), Ирина Сушко (3.3.), Алексей Козлюк (3.4.); Раздел IV: Дмитрий Черных (4.1.), Илларион Васильев (4.2.), Марина Гутгарц (4.3.); Раздел V: Константин Баранов, Илларион Васильев, Анастасия Жаврид, Алексей Козлюк, Сергей Фомичев, Дмитрий Черных; Раздел VI: Дмитрий Макаров.

Редакторы:
Константин Баранов
Алексей Козлюк

ISBN 978-966-397-290-5

Аннотация:
В исследовании приведен анализ международных норм и законодательства Беларуси, России и Украины, регламентирующих трансграничные аспекты свободы передвижения, а также описана практика ограничений в отношении журналистов, правозащитников и общественных активистов.

Издание адресовано представителям государственных органов, международных организаций и юридического сообщества, а также правозащитникам, студентам и всем, кто интересуется вопросами свободы передвижения.

Исследование подготовлено и опубликовано при поддержке
Фонда им. Генриха Бёлля (Представительство в Украине)

Содержание

Сокращения

ГУАМ	- Альянс Грузии, Украины, Азербайджана, Молдовы
ЕврАзЭС	- Евразийское экономическое сообщество
ЕКПЧ	- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950)
ЕС	- Европейский союз
ЕСПЧ	- Европейский суд по правам человека
КПЧ ООН	- Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций
МПГПП	- Международный пакт о гражанских и политических правах (1966)
ОБСЕ	- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	- Организация Договора о коллективной безопасности
СБСЕ	- Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
СЕ	- Совет Европы
СНГ	- Содружество Независимых Государств

I. Введение

Свобода передвижения является одним из фундаментальных прав человека и включает вопросы передвижения лиц как в пределах стран, так и между странами. Одним из первых правовых актов, закреплявших свободу передвижения в национальном праве, была Великая Хартия Вольностей 1215 года. Ст. 42 ее гласила: «Каждому пусть впредь будет позволено выезжать из нашего королевства и возвращаться в полной безопасности по суше и по воде…»[1]. Аналогичные нормы были закреплены в привилегиях великих князей литовских Казимира и Александра (1447 и 1492 гг.), ст. 16 Статута Великого Княжества Литовского 1588 года. Однако лишь во второй половине XX века принцип свободы передвижения стал фактически общепризнанным в международном праве и получил отражение в ст. 13 Всеобщей декларации прав человека, ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 2 четвертого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 22 Американской конвенции о правах человека, статье 12 Африканской хартии прав человека и народов, многочисленных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и других международно-правовых актах. Указанный принцип нашел закрепление и в конституционном законодательстве многих стран мира.

Основные универсальные и региональные документы в сфере прав человека однозначно закрепляют свободу передвижения внутри стран, а также право свободно покидать и возвращаться в свою страну. В то же время другие вопросы трансграничного передвижения остаются прерогативой национального регулирования. Такая ситуация приводит к параллельному существованию различных режимов регулирования, основанных на региональных и двусторонних договорах, нормах национального права.

В отсутствие четких принципов формирования правовых режимов трансграничного передвижения неизбежно возникновение ряда проблем социального, правового и политического характера. В

1 Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Под ред. З. М. Черниловского. М. 1984. С. 100.

частности, правозащитники, гражданские активисты и журналисты указанных стран нередко сталкиваются с ограничениями свободы передвижения, которые препятствуют нормальному осуществлению ими своих функций. При этом правовые механизмы защиты прав, включая административный и судебный порядки обжалования решений об ограничении въезда либо выезда, зачастую неэффективны.

Используемое авторами понятие свободы трансграничного передвижения не совпадает по объему с изначально закреплённым в международно-правовых документах понятием свободы передвижения. Последняя, как правило, включает в себя:

а) свободу покидать любую страну, включая свою собственную;

б) свободу возвращения в собственную страну;

в) свободу передвижения и выбора места жительства внутри страны.

В свою очередь, свобода трансграничного передвижения, помимо перечисленных пунктов, также включает вопросы въезда иностранцев.

Исследование темы свободного трансграничного передвижения основывается на анализе международного права, регламентирующего общие вопросы свободы передвижения. Помимо этого, анализируется регулирование и практика в рамках региональных объединений на предмет поиска общих принципов и тенденций такого регулирования. Особое внимание уделяется анализу национальных режимов регулирования, а также практике в Беларуси, Украине и России. Исследование состоит из академической и практической частей. На основе сравнения международных стандартов и принципов с законодательством и практикой трех государств определяется закономерность процессов, связанных со свободой передвижения, формулируется перечень проблем.

Следует отметить, что правовое регулирование свободы передвижения тесно связано с институтом убежища, однако эта тематика не рассматривается в исследовании, поскольку имеет другие международно-правовые основания, специфику регулирования и проблемные зоны. Вопросы международной миграции (смены постоянного места жительства) также не исследуются авторами, так как миграционная политика каждой страны отражает целый комплекс

социальных и экономических интересов и представляет собой отдельный предмет для изучения.

Выводы и рекомендации, изложенные в Разделе II сосредоточены на актуализации и поиске решения проблем, связанных, в первую очередь, с краткосрочным посещением стран, а также международным характером деятельности журналистов, общественных активистов и правозащитников.

В Разделе III рассмотрена международно-правовая регламентация свободы передвижения на универсальном уровне - в практике Комитета ООН по правам человека, а также на региональном уровне - на примере практики Европейского Суда по правам человека и в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. За пределами рассмотрения остается ряд вопросов, связанных со свободой передвижения, в частности - деятельность Совета по правам человека ООН, Специальных докладчиков и экспертов ООН, таких органов Совета Европы как Парламентская Ассамблея, Комитет Министров, Комиссар по правам человека и иных.

В Разделе IV приведен обзор правового регулирования свободы трансграничного передвижения в национальных правовых системах Беларуси, России и Украины. Особое внимание уделяется основаниям для ограничения данной свободы, а также пробелам и коллизиям в законодательстве, приводящим к неправомерным ограничениям.

В Разделе V описана практика и отдельные случаи ограничения свободы передвижения в Беларуси, России и Украине, собранные авторами. Следует отметить, что речь не идет о полном и исчерпывающем анализе национальных практик, касающихся свободы трансграничного передвижения. В первую очередь, приведенные случаи призваны привлечь внимание к проблемам правоприменения: практике использования государственными органами ограничений свободы передвижения в политических целях. В частности, предусмотренные законом меры, принятые в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц, зачастую используются для ограничения доступа в страну либо высылки неугодных иностранных журналистов, правозащитников и гражданских активистов.

В Разделе VI на примере полуострова Крым поднимается проблема спорных юрисдикций в контексте свободы передвижения. После 16 марта 2014 года Россия считает полуостров своей территорией, по законодательству Украины Крым является временно оккупированной территорией. Многочисленные пробелы и коллизии правопорядков России и Украины, которые в той или иной степени применяются на данной территории, продолжают вызывать целый комплекс проблем. Правовой анализ и приведенная практика основаны на информации Крымской полевой миссии по правам человека.

II. Выводы и рекомендации

2.1. Выводы

Свобода трансграничного передвижения или “миграция без границ” является философской и политической идеей, которая все еще далека от реального воплощения. Несмотря на развитие международного бизнеса и туризма, правительства предпочитают по умолчанию держать границы на замке. Суверенитет государства традиционно противопоставляется миграции без границ: при наличии общепризнанного права покидать любую страну, право на въезд однозначно закреплено только за гражданами государства. Впрочем, тенденции развития международного права дают повод для оптимизма приверженцам идеи свободного трансграничного передвижения.

Проведённый анализ международных норм и практики судебных и квазисудебных органов показывает, что международные стандарты в сфере свободы трансграничного передвижения подвержены изменениям. При неизменности формулировок универсальных норм практика применения наполняет их новым содержанием. В частности, практика применения Международного Пакта о гражданских и политических правах Комитетом ООН по правам человека ограничивает возможность государства применять меры административного характера, такие как высылка и запрет на въезд, к иностранцам, которые имеют основания считать страну собственной. Европейский суд по правам человека использует иной подход, основанный на тесной связи места жительства с охраняемыми правами человека. Так, отдельные ограничения в отношении иностранцев могут повлечь за собой вмешательство в реализацию иных универсально признанных прав и свобод человека. Ограничения въезда, высылка иностранцев могут рассматриваться с точки зрения права на уважение частной и семейной жизни или же запрета дискриминации. Приведенный в исследовании анализ практики КПЧ и ЕСПЧ позволяет сделать вывод, что уже сейчас при определенных условиях международное право требует от государства применять критерии необходимости, обоснованности и пропорциональности ограничений свободы трансграничного передвижения.

В рамках некоторых региональных межгосударственных

объединений на основе взаимности происходит практически полная либерализация трансграничного передвижения для граждан государств-участников. В Европейском Союзе, который в настоящем исследовании рассматривается в качестве примера передовых практик, устранение ограничений в этой сфере происходит в русле обеспечения свободного движения рабочей силы. Вместе с тем, со стороны ЕС также проводится последовательная политика либерализации режима въезда для граждан третьих стран. На уровне права ЕС существуют достаточно прозрачные нормы и механизмы, закрепляющие гарантии и регулирующие ограничения в отношении передвижения иностранцев, основанные на принципах верховенства права. Передовой опыт такой либерализации может быть заимствован либо адаптирован в рамках других региональных межгосударственных объединений, в том числе, существующих на пост-советском пространстве: СНГ, Евразийского союза, Союзного государства Беларуси и России и др. Во всех указанных объединениях декларируется стремление к либерализации трансграничного передвижения. На практике же достаточные правовые гарантии отсутствуют не только для граждан третьих стран, но и для граждан самих государств-участников. Нормы многосторонних соглашений в рамках этих объединений зачастую имеют исключительно декларативный характер, в то время как реальные гарантии закреплены в основном в двусторонних соглашениях. Впрочем, в подобных соглашениях также предусмотрены многочисленные изъятия.

Несмотря на тенденцию к расширению соответствующих гарантий в рамках региональных интеграционных объединений, приходится констатировать, что на глобальном уровне свобода трансграничного передвижения все еще остается привилегией, но не правом.

Исходя из представленного в исследовании анализа, уже сейчас можно выделить следующие направления расширения гарантий свободы трансграничного передвижения:

- *гуманитарное* – через защиту права на уважение частной и семейной жизни и меры по развитию контактов между людьми;
- *экономическое* – через обеспечение свободы передвижения рабочей силы и либерализацию торговли услугами - юридическими, консультационными, образовательными и др.

(режимы перемещения производителя или потребителя услуги);

- *в связи с закреплением особого статуса отдельных групп* (журналистов, правозащитников, международных наблюдателей, участников гуманитарных миссий) – через защиту свободы выражения мнений и права на защиту прав человека, а также реализацию норм международного гуманитарного права.

В перспективе представляется логичным закрепление в международном праве всех аспектов свободы трансграничного передвижения. Тогда возможно будет говорить о еще одном фундаментальном праве - ограниченном, но с общей презумпцией в пользу въезда и допустимыми исключениями из неё.

До той поры, пока свобода трансграничного передвижения не получила закрепления в международном праве в качестве одного из фундаментальных прав человека, в этой сфере должны действовать минимальные стандарты верховенства права. В национальных юрисдикциях должны быть обеспечены прозрачность, правовая определенность и предсказуемость тех или иных решений или действий представителей власти. Так, например, необходима четкая дифференциация ограничений, вводимых по правовым и политическим основаниям – для различных оснований должны применяться разные процедуры. В случае политических оснований, в первую очередь, речь идет о применении такой ограничительной меры, как визовые санкции. Несмотря на достаточно широкое распространение, которое получила практика подобных ограничений, правовое регулирование процедур, связанных с санкциями, существенно отличается в различных правовых системах. Не касаясь здесь вопроса о легитимности самого института таких санкций, следует отметить, что их произвольное применение и непубличность идут вразрез с принципом верховенства права.

Из проанализированных национальных норм и практики их применения в трех странах - Беларуси, России и Украины - следует, что на национальном уровне по-прежнему сохраняется большое количество разнообразных политических и административных мер, препятствующих свободе трансграничного передвижения. Подобные нормы традиционно оправдываются необходимостью защиты национальной безопасности, суверенитета или экономических интересов государства. Впрочем, далеко не всегда эти ограничения

применяются к лицам, явно представляющим угрозу обществу (преступникам, террористам), либо к нарушителям миграционных норм и правил. На практике они зачастую применяются избирательно, произвольно и непрозрачным образом. Декларируемые цели и основания таких ограничений могут не соответствовать реальным обстоятельствам конкретных дел. Оправданность и эффективность отдельных мер, ограничивающих въезд и передвижение иностранцев по территории государства для защиты национальной безопасности и достижения других законных целей, в ряде случаев вызывает сомнения. Особенно явно это проявляется в тех случаях, когда объектами ограничений становятся представители таких профессиональных групп, как журналисты или правозащитники. Они выполняют признанные, в том числе, в международно-правовых документах, общественно важные функции, действуют мирно и ненасильственно. Для них предусмотрены особые международные гарантии по облегчению их въезда в другие государства. Политически мотивированная практика наложения государствами ограничений на трансграничное передвижение представителей данных групп в связи с их профессиональной деятельностью, как показывают приведенные в исследовании примеры, имеет место во всех трех странах. В то же время, такая практика может рассматриваться с точки зрения международных обязательств как дискриминация и недопустимое вмешательство в свободу выражения мнений и законную деятельность по защите прав человека. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) №1894 (2012) указывает, что свобода передвижения не должна подвергаться ограничениям, представляющим собой санкции за выражение мирно исповедуемых политических убеждений[2].

В связи с вышеизложенным отдельного внимания заслуживают адресные санкции в отношении отдельных лиц, которые, как правило, включают ограничения на въезд. Такие санкции применяются как на международном, так и национальном уровнях. Примерами международных санкций могут служить адресные санкции в отношении отдельных лиц или конкретных групп («черные списки»), вводимые Советом Безопасности ООН и Советом Европейского союза. В Резолюции ПАСЕ №1597 (2008) подчеркивалось, что адресные

2 http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2012%5D/%5BJune2012%5D/Res1894_rus.asp

санкции «в принципе предпочтительнее общих санкций, вводимых в отношении государств»[3]. Общие санкции зачастую пагубно отражаются на уязвимых категориях населения в соответствующих странах и, как правило, не сказываются на руководстве этих стран, тогда как адресные санкции бьют лишь по тем, кто, по имеющимся сведениям, лично виновен в совершении определенных неправомерных действий. В то же время Резолюция обращает внимание на то, что адресные санкции (такие, как ограничения на поездки и замораживание активов) непосредственно отражаются на индивидуальных правах человека, таких как личная свобода и защита собственности. И хотя вопрос о том, носят такие санкции уголовно-правовой, административно-правовой или гражданско-правовой характер, еще далеко не ясен и по-прежнему является предметом дискуссий, Европейская конвенция о правах человека и Международный пакт о гражданских и политических правах требуют, чтобы при применении таких санкций соблюдались определенные минимальные стандарты процессуальной защиты и юридической определенности. В соответствии с принципом верховенства права Резолюция ПАСЕ №1597 (2008) относит к минимальным процессуальным нормам «права на:

- получение своевременного уведомления и полной информации относительно выдвигаемых обвинений, принятого решения и оснований принятия данного решения;
- возможность воспользоваться таким основополагающим правом, как право изложить свое мнение и иметь возможность защитить себя от таких обвинений;
- оперативный пересмотр решения, касающегося своих прав, независимым беспристрастным органом на предмет его изменения или отмены;
- компенсацию за любые неправомерные действия, нарушающие свои права.[4]»

В Беларуси, России и Украине на национальном уровне существуют «черные списки», то есть практика ограничений въезда на свою территорию в качестве меры воздействия на политическую

3 http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2008%5D/%5BJan2008%5D/Res1597_rus.asp

4 Там же.

позицию иностранных граждан либо в качестве ответных мер на действия иностранных государств и чиновников этих государств. По своему содержанию такие меры аналогичны адресным санкциям, а значит к ним должны применяться все те же упомянутые выше стандарты. В Беларуси такие ограничения не регулируются отдельным комплексом норм, хотя их наличие косвенно признается в выступлениях официальных лиц, а также подтверждается исследованной практикой. В России и Украине частично сформировано законодательство о применении адресных санкций, однако отсутствуют достаточные процессуальные гарантии для лиц, права которых затрагивает применение санкций. Для всех трех исследуемых стран характерна проблема разграничения применения запретов на въезд в общем порядке и запретов, связанных с наличием «черных списков».

Обозначенные выше проблемы могут быть решены в обозримом будущем при наличии соответствующей политической воли. Рекомендации, изложенные далее, призваны способствовать поиску таких решений на основе принципа благоприятствования трансграничному передвижению.

2.2. Рекомендации

2.2.1. В адрес межправительственных организаций

ООН:

2.2.1.1. Совету ООН по правам человека (его Консультативному комитету и/или Специальному докладчику по односторонним принудительным мерам) - проанализировать воздействие адресных визовых санкций на соблюдение международно признанных прав и свобод человека и выработать критерии допустимости применения таких санкций, а также минимальные стандарты в отношении процедур их введения и отмены, совместимые с нормами и принципами международного права.

ОБСЕ:

2.2.1.2. Бюро по демократическим институтам и правам человека

(совместно с Венецианской комиссией Совета Европы) – в форме руководящих принципов обобщить существующие международные стандарты и практику выполнения государствами-участниками ОБСЕ своих обязательств в сфере свободы передвижения и развития контактов между людьми;

2.2.1.3. Совету министров иностранных дел - принять Решение по свободе передвижения и развитию контактов между людьми, которое подтвердило бы ранее принятые на себя государствами-участниками обязательства в этой сфере и предложило конкретные меры для совершенствования практики выполнения ими данных обязательств.

Совету Европы:

2.2.1.4. Комитету министров - разработать и принять дополнительный протокол к Европейской конвенции по правам человека и основных свободам, расширяющий правовые гарантии свободы передвижения (в том числе, в части распространения их действия на каждого, а не только на граждан государств-участников Конвенции), подготовить и принять Рекомендацию по свободе передвижения, обобщающую существующие стандарты и лучшие практики в этой сфере;

2.2.1.5 Парламентской Ассамблее - провести оценку выполнения выполнения государствами-членами резолюции №1894 (2012) о недопустимости ограничения свободы передвижения в качестве наказания за политические взгляды, предложить меры по совершенствованию национального законодательства и практики его применения для устранения выявленных в ходе оценки проблем;

2.2.1.6. Комиссару по правам человека - обращать особое внимание на случаи ограничения свободы передвижения в отношении журналистов, правозащитников, участников гуманитарных миссий, препятствующего их законной деятельности, и публично реагировать на них;

2.2.1.7. Венецианской комиссии - провести сравнительное исследование национальных правовых норм, затрагивающих вопросы свободы передвижения, с точки зрения их совместимости с международными стандартами в этой

сфере, совместно с БДИПЧ ОБСЕ разработать руководящие принципы по свободе передвижения (см. рек. 2.2.1.2.).

Европейскому Союзу:

2.2.1.8. Европейской Комиссии (Генеральному директорату по миграции и внутренним делам) - собрать и опубликовать статистику по обжалованию решений консульств об отказе в выдаче шенгенских виз, проанализировать существующие национальные административные и судебные процедуры обжалования таких отказов с точки зрения их эффективности;

Содружеству Независимых Государств

2.2.1.9. Исполнительному комитету - провести оценку выполнения действующих в рамках СНГ соглашений в сфере свободы передвижения, предложить меры по созданию на пространстве СНГ режима свободного трансграничного передвижения для граждан государств-участников.

Союзному государству Беларуси и России

2.2.1.10. Постоянному Комитету - провести анализ практики высылки, выдворения, депортации и запрета на въезд в отношении граждан Союзного государства в пределах объединения на предмет соответствия такой практики целям объединения и двусторонним соглашениям в сфере свободы передвижения.

2.2.2. В адрес правительств Беларуси, России и Украины

В отношении мер по облегчению трансграничного передвижения представителей групп, выполняющих общественно важные функции

2.2.2.1. Имплементировать в национальное законодательство существующие международные гарантии свободного въезда иностранных журналистов, правозащитников, участников гуманитарных миссий и наблюдателей, а также предусмотреть для указанных групп дополнительные гарантии свободного въезда.

В отношении адресных санкций, включая визовые ограничения либо запрет на въезд, используемых в качестве инструмента политического воздействия

2.2.2.2. Обеспечить соответствие этих мер принципу верховенства права, а также соблюдение минимальных стандартов процессуальной защиты и принципа правовой определенности, а именно:

а) прозрачный и публичный механизм принятия решений – публикация регламентирующих документов, указание субъекта, принимающего решения;

б) возможность для лица ознакомиться с принятым в его отношении решением и основаниями для такого решения;

в) указание сроков и регулярный пересмотр решения на предмет исчерпания оснований;

г) возможность эффективного обжалования такого решения.

В отношении ограничений на въезд иностранцев, принимаемых в общем порядке

2.2.2.3. Предоставлять объяснения по действительным причинам отказов в выдаче визы и / или запрета на въезд, помимо общих ссылок на законодательство о национальной безопасности;

2.2.2.4. Обеспечить соответствие ограничений следующим условиям:

а) наличие в законодательстве закрытого списка правовых оснований для ограничений;

б) прозрачный и публичный механизм принятия решений – публикация регламентирующих документов, указание субъекта, принимающего решения;

в) соответствие принципу пропорциональности, а также учет потенциального вмешательства в права и свободы человека (свобода передвижения, уважение частной и семейной жизни);

г) возможность для лица ознакомиться с принятым в отношении него решением и основаниями для такого решения, включая все материалы, которые легли в основу обоснованность такого решения;

д) указание сроков наложения ограничений;

е) возможность эффективного обжалования такого решения.

В отношении выдачи виз

2.2.2.5. Обеспечить большую прозрачность процедуры получения виз для иностранцев, включая указание причин отказа в выдаче;

2.2.2.6. Закрепить возможность получения виз для множественных целей пребывания;

2.2.2.7. Устранить практику отказа в выдаче виз журналистам, общественным активистам и правозащитникам по причинам, связанным с осуществлением ими профессиональной деятельности, не нарушающей закон.

В отношении нахождения в зоне пограничного контроля и транзитной зоне

2.2.2.8. Обеспечить надлежащие условия пребывания в зоне пограничного контроля и транзитной зоне с целью исключить жестокое и унижающее человеческое достоинство обращение.

В отношении пределов усмотрения должностных лиц пограничной службы

2.2.2.9. Обеспечить лиц, пересекающих границу, достаточной информацией об основаниях, которые могут повлечь отказ в пересечении границы, а также предусмотреть эффективную процедуру обжалования решений должностных лиц пограничной службы.

В отношении практики высылки в интересах защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и морали, прав и свобод граждан

2.2.2.10. Обеспечить лицам, подвергаемым процедуре высылки, эффективные средства защиты, включая возможность ознакомиться с документами, на основании которых принимается решение о высылке;

2.2.2.11. Учитывать принцип пропорциональности и соразмерности, а также потенциальное вмешательство в права и свободы человека, в частности свободу передвижения, уважение частной и семейной жизни.

В отношении ограничений на выезд из страны

2.2.2.12. Обеспечить своевременное информирование лиц, в отношении которых введены ограничения, об основаниях принятого решения, последствиях ограничений, а также процедуре обжалования;

2.2.2.13. Закрепить обязанность возмещения ущерба от незаконных ограничений права на выезд со стороны государства;

2.2.2.14. Учитывать принцип пропорциональности и соразмерности ограничений защищаемым интересам.

III. Обзор универсальных и региональных международных стандартов

3.1. Универсальные стандарты и практика КПЧ, ЕСПЧ

Право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства в пределах территории государства

Пункт 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства».

Аналогичное положение закреплено в пункте 1 статьи 2 Протокола №4 к Европейской конвенции по правам человека: «Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства».

При разработке текста Пакта формулировка данного пункта была предложена делегацией Ливана. По предложению американской делегации в него было добавлено положение о «законности» пребывания на территории государства. За окончательную формулировку проголосовало 71 государство, 2 страны воздержались[5].

Слово «каждый», употребленное в пункте 1 статьи 12, означает, что данное право распространяется как на граждан данного государства, так и на иностранцев, т.е. лиц без гражданства и иностранных граждан. В то же время, граждане де факто имеют абсолютное право пребывания на территории собственного государства и, таким образом, всегда находятся на законном основании на его территории. Вопрос о том, «является ли пребывание того или иного иностранца на территории государства «законным», регулируется национальным законодательством, в соответствии с которым в отношении въезда иностранцев на территорию государства могут вводиться ограничения

5 Nowak M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd, rev. ed. Kehl, Strasbourg, Arlington, 2005. P. 263

при условии, что они соответствуют международным обязательствам государства»[6].

В практике КПЧ было несколько дел, в которых заявители жаловались на ограничения права передвижения на территории собственного государства. Так, авторами одного из сообщений были два видных члена политической партии Союз за демократию и социальный прогресс, которые находились в оппозиции к Президенту Заира Мопуту. Из-за того, что они ранее направили жалобу в КПЧ, и нарушение их прав было констатировано Комитетом, они были подвергнуты административной ссылке в деревни, откуда они были родом. По их делу Комитет по правам человека признал нарушение пункта 1 статьи 12 МПГПП[7].

В деле Ackla v. Togo бывшему суперинтенданту тоголезской полиции, уволенному из силовых структур, по распоряжению Президента запретили въезд в район, где был расположен город и дом, в котором он ранее проживал. Поскольку власти Того никак не мотивировали запрет, он был признан КПЧ нарушением п.1 статьи 12 Пакта[8].

В деле Ыклымова против Туркменистана заявительница приходилась дочерью бывшего заместителя министра сельского хозяйства Туркменистана, который в 1997 году получил статус беженца в Швеции и в 2003 году стал гражданином этой страны. После неудавшегося покушения 25 ноября 2002 года на бывшего Президента Туркмении Сапармурада Ниязова, г-н Сапармурад Ыклымов, наряду с тремя другими бывшими министрами, был осужден и приговорен in absentia к пожизненному заключению за «заговор с целью свержения Президента». 25 ноября 2002 года автор заявления была арестована Комитетом национальной безопасности без предъявления ордера и разъяснения выдвигаемых против нее обвинений, а 30 декабря 2002 года она была освобождена без предъявления обвинений. В последующие несколько месяцев у нее были конфискованы квартира,

6 См. п. 4 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

7 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок пятая сессия. Дополнение №40 (A/45/40). Нью-Йорк, 1990. С. 85-93.

8 http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/1996.03.25_Ackla_v_Togo.htm

удостоверение личности и паспорт. Поскольку для нахождения в Ашхабаде на срок более трех дней необходимо иметь удостоверение личности, автор не могла оставаться в своем родном городе. Она находилась в городе еще несколько месяцев, но в доме своих тетушек. Однако летом 2003 года после конфискации ее квартиры она была вынуждена уехать в Мары, где проживала со своей бабушкой. В связи с жалобами автора по вопросу о свободе ее передвижения и с «учетом отсутствия каких-либо надлежащих пояснений со стороны государства-участника, помимо полного отрицания факта преследования автора властями… Комитет в соответствии с пунктом 3 статьи 12 считает, что ограничение свободы передвижения и местожительства автора нарушало пункт 1 статьи 12 Пакта»[9].

Несколько дел по жалобам граждан РФ на нарушение их прав на свободное передвижение внутри страны рассмотрел Европейский суд по правам человека. В деле Гартукаев против России заявителю было отказано во въезде в Кабардино-Балкарию с территории Чечни на основании Указания МВД КБР №1/220 о порядке пересечения административной границы Кабардино-Балкарии жителями Чеченской республики. Указание предусматривало более строгие проверки транспортных средств и пассажиров чеченской национальности, а также устанавливало специальную регистрацию чеченцев на основании миграционных карт. Суд признал нарушение Российской Федерацией Европейской конвенции по правам человека: «Общее требование пунктов 3 и 4 статьи 2 Протокола №4 состоит в том, что подобное ограничение должно быть установлено «в соответствии с законом». Правительство признало, что данное условие не было соблюдено в настоящем деле, поскольку требование в отношении жителей Чечни предъявлять миграционную карту на административной границе с Кабардино-Балкарией было установлено указаниями, которые не имеют качества «закона» во внутренней правовой системе. Для Суда не существует какой-либо причины сомневаться в толковании Правительством своего национального законодательства. Соответственно, ограничение права заявителя на свободу передвижения не было предусмотрено в соответствии с законом. Последнее утверждение делает излишним определение

9 http://www.notabene.tj/documents/centr_asia_v_un/turkmenistan/i_j/02.pdf

законной цели ограничения и его обоснованности в демократическом обществе. Таким образом, имело место нарушение статьи 2 Протокола №4»[10].

В деле Татишвили против Российской Федерации заявительнице – лицу без гражданства – было отказано в регистрации по месту жительства, что помешало ей воспользоваться многими социальными правами, включая доступ к медицинской помощи, а также подвергло риску применения к ней административных взысканий и штрафов. Европейский суд признал данный отказ вмешательством в право заявительницы на свободу передвижения, предусмотренное статьей 2 Протокола №4 к Конвенции: «Европейский суд повторяет, что он уже установил, что требование уведомлять органы внутренних дел каждый раз, когда заявители желали изменить место жительства или посетить друзей семьи, являлось вмешательством в их право на свободу передвижения (см. Постановление Европейского суда по делу «Денизчи и другие против Кипра» (Denizci and Others v. Cyprus), жалобы №25316-25321/94 и 27207/95, ECHR 2001-V, §§346-47 и 403-04 и Постановление Европейского суда по делу «Болат против Российской Федерации» (Bolat v. Russia) от 5 октября 2006 г., жалоба №14139/03, §65)»[11]. Европейский суд уделил особое внимание официальному толкованию Правил о регистрации по месту жительства, данному Конституционным Судом Российской Федерации в 1998 году, в котором тот постановил, что регистрационный орган обязан удостоверить намерение заявителя проживать по указанному адресу, и что он не имеет полномочий рассматривать вопрос о подлинности представленных документов или об их соответствии законам Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации определил, что любое такое основание для отказа в регистрации будет противоречить Конституции Российской Федерации. Однако это обязательное толкование Конституционного Суда Российской Федерации было проигнорировано властями Российской Федерации. Поэтому ЕСПЧ постановил, что вмешательство в право заявительницы на свободу выбора места жительства не было осуществлено «в соответствии с законом», и констатировал нарушение статьи 2 Протокола №4 к Конвенции.

---

10 http://www1.umn.edu/humanrts//russian/euro/Rgartukayevcase.html

11 http://www.romanovaa.ru/es59/

В деле Карпачев и Карпачева против Российской Федерации речь шла о запрете лицу, отбывшему наказание в виде лишения свободы, постоянно проживать по прежнему месту жительства в городе Озерске. На территории указанного города размещались объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии, в силу чего он получил статус закрытого административно-территориального образования. Европейский суд отметил, что отказ властей в предоставлении заявителю разрешения на постоянное проживание в г. Озерск представляет собой вмешательство со стороны государства и ограничивает право на выбор места жительства, предусмотренное статьей 2 Протокола №4. В связи с тем, что отказ властей был признан незаконным национальными судебными органами (решение которых не было выполнено), ЕСПЧ признал вмешательство государственных органов и ограничение права заявителя на выбор места жительства незаконным и констатировал нарушение статьи 2 Протокола №4 ЕКПЧ[12].

В то же время, по делу Наговицын против Российской Федерации ЕСПЧ пришел к выводу об отсутствии нарушения ст. 2 Протокола №4 к Конвенции. Заявитель жаловался на то, что, отказывая ему в выделении в Москве жилого помещения, государство нарушило право на свободу передвижения. Суд подчеркнул, что ничто не мешало заявителю приехать в Москву или арендовать или приобрести там квартиру. Тот факт, что национальные суды отказались предоставить ему помещение в Москве, не может свидетельствовать о нарушении права согласно ст. 2 Протокола №4 к Конвенци[13].

Право покидать страну и свобода эмиграции

Часть 2 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную».

Право покидать страну включает право выезда из нее с различными целями (туризм, бизнес, обучение, визит к родственникам и друзьям и т.п.) и на различный срок (как на короткий, так и на более продолжительный срок, а также выезд на постоянное место жительство за рубежом). Указанное право распространяется на «каждого», т.е. как

12 http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/Rkarpachevaandkarpachevcase.html
13 http://www.chernobyl86.ru/spisok/zakon/osn_zakon/strasburg/nagovitsyn.htm

на граждан, так и на иностранцев: «Свобода покидать территорию государства не может обусловливаться наличием какой-либо конкретной цели или сроком, в течение которого индивидуум желает находиться за пределами территории государства. Это положение охватывает как поездки за границу, так и окончательную эмиграцию из страны. Аналогичным образом, право индивидуума на выбор государства назначения является составной частью соответствующей правовой гарантии. Поскольку сфера применения пункта 2 статьи 12 не ограничивается лицами, законно находящимися на территории государства, иностранец, которого в соответствии с законодательством высылают из государства, также имеет право на выбор государства назначения при условии согласия со стороны данного государства»[14].

В практике КПЧ первыми делами, в которых Комитет констатировал нарушение части 2 статьи 14 Пакта, были так называемые «дела о паспортах» против Уругвая. Так, в деле Софи Видаль Мартинс против Уругвая автору сообщения, журналистке, уругвайской гражданке, проживавшей в Мексике и являвшейся владельцем паспорта, выданного ей в 1971 году в Швеции и действительного в течение 10 лет при условии, что его действительность будет подтверждена через пять лет, было отказано в таком подтверждении уругвайскими властями без какого-либо объяснения несколько раз в период с 1975 по 1977 год. Далее, в 1978 году автор обратилась в уругвайское консульство в Мексике с просьбой предоставить ей новый паспорт. Через два месяца после подачи заявления ей сообщили, что Министерство внутренних дел отказалось одобрить выдачу ей нового паспорта. Затем она обжаловала это решение, которое позже было официально подтверждено уругвайским Министерством иностранных дел без указания каких-либо на то причин. Автору был предложен документ, который позволял ей совершить поездку в Уругвай, но не давал права выехать из страны снова. Автор отклонила это предложение по причинам личной безопасности. Комитет по правам человека констатировал нарушение статьи 12 части 2 Пакта исходя из следующих соображений: «Выдача паспорта уругвайскому гражданину со всей очевидностью является вопросом, подпадающим под юрисдикцию уругвайских властей, и в этих целях

14 См. п. 8 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

он «подлежит юрисдикции» Уругвая. Более того, паспорт является средством, позволяющим ему «покидать любую страну, включая свою собственную», как это требуется согласно положениям статьи 12 (2) Пакта. Следовательно, из самой природы этого права вытекает, что в случае гражданина, проживающего за границей, оно возлагает обязательства как на государство проживания, так и на государство гражданства. Комитет по правам человека… придерживается той точки зрения, что факты, которыми он располагает, поскольку они происходили после 23 марта 1976 года (даты вступления в силу Пакта в отношении Уругвая), свидетельствуют о нарушении статьи 12 (2) Пакта, так как Софи Видаль Мартинс было отказано в выдаче ей паспорта без всякого на то оправдания, лишая ее тем самым права выезжать из какой-либо страны, включая ее собственную»[15].

По более позднему делу Лихтенштейн против Уругвая КПЧ подтвердил свою аргументацию, уточнив, что государство вправе отказывать в выдаче паспорта, однако ограничения должны соответствовать части 3 статьи 12 Пакта. Кроме того, им было подчеркнуто, что выдача проездных документов страной, в которой в настоящее время проживает лицо, не снимает обязанности в выдаче паспорта со стороны государства, гражданство которого оно имеет[16]. Подобные решения Комитет вынес по делам Монтеро против Уругвая[17] и Нунез против Уругвая[18].

В деле Анхель Н. Оло Баамонде против Экваториальной Гвинеи автор заявления, бывший государственный служащий и землевладелец, имущество которого было конфисковано, утверждал, а государство не отрицало, что в марте 1986 году у него дважды был отобран паспорт, и что ему было отказано в праве выехать из своей страны по собственному желанию. КПЧ констатировал по данному делу нарушение пункта 1 и 2 статьи 14 Пакта[19]. Таким образом, «для того, чтобы индивидуумы могли осуществлять права, гарантируемые пунктом 2 статьи 12, в отношении государства проживания и

15 http://www.bayefsky.com//pdf/117_uruguay57vws.pdf
16 http://www.bayefsky.com//pdf/127_uruguay77vws.pdf
17 http://www.bayefsky.com//pdf/129_uruguay106vws.pdf
18 http://www.bayefsky.com//pdf/134_uruguay108vws.pdf
19 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Дополнение №40 (А/49/40). Нью-Йорк, 1994. С. 185.

государства гражданства вводятся определённые обязательства. Поскольку поездки в другие страны, как правило, требуют наличия соответствующих документов, в частности паспорта, право покидать страну должно включать в себя право на получение необходимых проездных документов. Задача по выдаче паспортов обычно возлагается на государство гражданства соответствующего лица. Отказ государства выдать паспорт или продлить срок его действия для гражданина, проживающего за границей, может лишить данное лицо права покидать страну проживания и выезжать в другие страны. При этом государство не может выдвигать в качестве оправдания аргумент о том, что его гражданин будет иметь возможность вернуться на его территорию без паспорта»[20].

Ограничения свободы передвижения

Право на свободу передвижения не является абсолютным. Часть 3 статьи 12 посвящена возможным ограничениям свободы передвижения. Она гласит: «Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами».

В Протоколе №4 к Европейской конвенции по правам человека указано еще одно основание для ограничения: «в интересах предотвращения преступлений». Оно не было включено в Пакт, поскольку охватывается клаузулой об охране общественного порядка. Кроме того, в Протоколе №4 содержится дополнительное требование, в соответствии с которым любое ограничение должно быть «необходимым в демократическом обществе». Однако на практике ЕСПЧ трактует указанное положение в том смысле, что ограничение должно быть необходимым и соразмерным, т.е. так же, как и Комитет по правам человека. По делу Солтысяк против Российской Федерации ЕСПЧ прямо подчеркнул такую позицию: «Европейский суд напоминает, что выяснение вопроса о том, была ли примененная мера «необходимой в демократическом обществе»,

20 См. п. 9 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

предполагает установление того, преследовали ли предпринятые действия законную цель, и того, не выходило ли вмешательство в осуществление гарантированного права за пределы, необходимые для достижения этой цели. Иными словами, данное требование, обычно называемое принципом соразмерности, предполагает, что ограничительные меры должны быть соразмерны при выполнении их защитных функций (см. для сравнения пункт 14 Замечания общего порядка Комитета по правам человека ООН по статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах)»[21].

Конкретная формулировка части 3 статьи 12 Пакта о свободе передвижения вызвала наибольшее число споров при обсуждении данного вопроса в Комиссии по правам человека и в Генеральной Ассамблее ООН. Было отклонено предложение делегации СССР о том, чтобы регулирование свободы передвижения отдать на откуп государствам[22]. Первоначально была предпринята попытка сформулировать исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых возможно введение ограничений на свободу передвижения. В проекте Комиссии по правам человека 1948 года содержалось 14 оснований этой свободы[23]. Однако государства предлагали все новые ограничения. В результате было решено отказаться от этой попытки, и окончательная формулировка приобрела тот вид, который закреплен в действующей редакции Пакта. За нее проголосовало 67 государств, при одном государстве против и трех воздержавшихся[24].

А) ***Ограничения должны быть предусмотрены законом***

Так же как и статьи 9, 18(3), 19(3) и 22(2), статья 12 требует, чтобы ограничения свободы передвижения были «предусмотрены законом».

По мнению комментаторов к Пакту и самого Комитета по правам человека под «законом» применительно к статье 12 Пакта понимается акт парламента либо соответствующая ему неписаная норма общего права[25].

21 http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=222989

22 Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz, [red.] R. Wieruszewski, Wolters Kluwer, 2012. S. 264

23 Nowak M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd, rev. ed. Kehl, Strasbourg, Arlington, 2005. P. 270

24 Nowak M. Op. cit. P. 272

25 Nowak M. Op. cit. P. 272; Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i

В) ***Ограничения должны быть совместимы с признаваемыми в Пакте другими правами***

Как указывает профессор М. Новак, «в случае сомнений указанная норма может стать решающей при оценке того, является ли допустимым ограничение свободы передвижения»[26]. Например, если лицо ограничивается в праве покинуть страну (или, наоборот, въехать в страну) исключительно по причине его религиозных или политических убеждений, такое ограничение (даже если оно преследует законную цель, скажем, сохранение национальной безопасности) не будет совместимо с запретом на дискриминацию, закрепленным в статье 26 Пакта. В деле Тимишев против России заявителю отказали во въезде на территорию Кабардино-Балкарской Республики на основании того, что автор заявления являлся чеченцем. Европейский суд по правам человека констатировал:

«58. Власти Российской Федерации не предоставили никаких оправданий различия в обращении между лицами чеченского и нечеченского происхождения при осуществлении права на свободу передвижения. В любом случае Европейский суд счел, что никакое различие в обращении, основанное исключительно либо в решающей степени на этнической принадлежности лица, не может быть объективно обоснованным в современном демократическом обществе, построенном на основе принципов плюрализма и уважения к различным культурам.

59. Наконец, поскольку право заявителя на свободу передвижения было ограничено исключительно на основании его этнической принадлежности, такое различие в обращении являлось расовой дискриминацией по смыслу статьи 14 Конвенции.

Таким образом, имело место нарушение статьи 14 Конвенции, взятой в совокупности со статьей 2 Протокола №4 к Конвенции»[27].

Европейский суд по правам человека в 2010 году рассмотрел дело Кокс против Турции. Заявительница, гражданка США, преподававшая в турецком университете, высказывалась по острым политическим вопросам, включая геноцид армян и курдскую проблему. В результате она была выслана из страны, и в ее паспорте был проставлен штамп

---

politycznych. Komentarz, [red.] R. Wieruszewski, Wolters Kluwer, 2012. S. 264

26 Nowak M. Op. cit. P. 274

27 http://europeancourt.ru/uploads/ECHR_Timishev_v_Russia_N_3_14_06_2007.pdf

о запрете на въезд в Турецкую Республику. Она предприняла ряд безуспешных попыток снять указанный запрет. ЕСПЧ подчеркнул, что запрет на въезд заявительницы связан с ее правом на свободу выражения мнений. Это право, по мнению Суда, осуществляется «независимо от границ», и его защита не зависит от того, кто его реализует – гражданин или иностранец[28].

С) *Ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными*

«В пункте 3 статьи 12 чётко отмечается, что недостаточно лишь того, чтобы ограничения служили достижению разрешенных целей; они также должны являться необходимыми для их защиты. Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу.

Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства»[29]. Так, по делу Батыров против Узбекистана, КПЧ признал нарушением принципа соразмерности арест и последующее привлечение к уголовной ответственности лица, обвиненного (помимо прочего) в незаконном (с просроченной выездной визой) выезде за границу[30]. «Государства должны обеспечивать, чтобы любые процедуры, связанные с осуществлением или ограничением этих прав, осуществлялись в кратчайшие сроки и чтобы приводились причины, оправдывающие применение ограничительных мер»[31]. Кроме того, «ограничения не должны ущемлять существа

28 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{«fulltext»:[«CASE OF COX v. TURKEY (Application no. 2933/03)»]}

29 См. п. 14-15 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

30 http://www.hfhrpol.waw.pl/uzbek/ru/images/stories/file/CCPR-C-96-D-1585-2007-Russian.pdf

31 См. п. 14-15 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

рассматриваемого права»[32].

ЕСПЧ, рассматривая в 2013 году дело о запрете на выезд из страны в связи с неуплаченными долгами, следующим образом обобщил требования о необходимости и соразмерности: «Касательно соразмерности ограничения, наложенного ввиду неуплаты долгов, Суд напоминает, что оно обосновано только пока преследует законную цель обеспечения выплаты указанных долгов… Более того, даже будучи обоснованной в начале, мера ограничения свободы передвижения лица может стать несоразмерной и нарушать право лица, если автоматически распространяется на долгий срок…

В любом случае, национальные власти обязаны обеспечить, чтобы вмешательство в право лица на выезд из страны, изначально и в ходе его продления, было оправданно и соразмерно с учетом обстоятельств. Они не должны продлевать меры, ограничивающие свободу передвижения лица, на долгие сроки без регулярного пересмотра их обоснованности... Такой пересмотр должен, обычно, проводиться, по крайней мере, в последней инстанции, судами, так как они могут предложить лучшие гарантии независимости, непредубежденности и законности процесса. Пределы судебного рассмотрения должны давать суду возможность принять во внимание все факторы, включая те, что касаются соразмерности мер ограничения…»[33].

D) *Ограничения должны быть «необходимыми в демократическом обществе»*

Данная норма несколько раз использовалась Европейским Судом по правам человека для признания по некоторым делам нарушения Статьи 2 Протокола №4 к ЕКПЧ. Например, в итальянском законодательстве содержится норма, согласно которой лицо, в отношении которого начата судебная процедура банкротства, имеет право покидать место постоянного проживания лишь с санкции судьи, ведущего указанный процесс. По делу Луордо против Италии Европейский суд по правам человека признал, что такое «обязательство, возложенное на заявителя на время процедуры банкротства, было несоразмерным, так как эта процедура в рассматриваемом случае

32 См. п. 13 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

33 http://www1.umn.edu/humanrts/research/bulgaria/GOCHEV.pdf

длилась 14 лет и восемь месяцев, несмотря на то, что не было никаких указаний на то, что заявитель желал покинуть место жительства либо что ему было отказано в выдаче разрешения на выезд»[34].

По делу Хлюстов против Российской Федерации ограничение права заявителя на выезд из страны основывалось только на том, что он не выплатил долг по постановлению суда добровольно, и автоматически продлевалось службой судебных приставов без пересмотра оснований. Служба приставов не объяснила, как ограничение на выезд может помочь цели взыскания долга, и не изучила личную ситуацию заявителя и другие соответствующие обстоятельства дела. В результате ЕСПЧ принял следующее решение: «национальные власти не выполнили свое обязательство по обеспечению того, что любое вмешательство в право лиц на выезд из страны оправдано и соразмерно на протяжении всего срока его действия, в конкретных обстоятельствах дела». Таким образом, вмешательство в право заявителя на выезд из его страны в данном деле «не было необходимым в демократическом обществе»[35].

E) *Допустимые цели вмешательства в свободу передвижения*

Охрана государственной безопасности и(или)общественного порядка

Указанные причины являются наиболее распространенными основаниями для вмешательства государства в свободу передвижения.

Одним из немногих дел, в которых ограничения на выезд за рубеж, введенные государством, были признаны КПЧ правомерными, является дело Пелтонен против Финляндии. В данном деле гражданину Финляндии, проживавшему в Швеции, было отказано в выдаче финского паспорта в связи с тем, что он, будучи военнообязанным, уклонялся от призыва на военную службу. Комитет по правам человека сослался на Подготовительные материалы к Пакту, которые свидетельствуют о том, что право покидать страну не может быть востребовано с целью уклонения от обязательства проходить военную службу. Поэтому государства-участники Пакта,

34 http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=00161231#{“itemid”:[“001-61231”]}
35 http://www1.umn.edu/humanrts//russian/euro/Rkhlyustovcase.html

законодательство которых предусматривает систему обязательной национальной службы, могут налагать разумные ограничения на право лиц, не прошедших подобную службу, покидать страну до ее завершения, при условии, что выполняются положения части 3 статьи 12 Пакта. Комитет отметил, что «ограничения свободы перемещения лиц, еще не прошедших военной службы, в принципе следует считать необходимыми для защиты государственной безопасности и общественного порядка», и констатировал отсутствие нарушений Пакта по данному делу[36].

В деле Мигель Гонсалес дель Рио против Перу заявитель с 10 февраля 1982 года по 28 декабря 1984 года занимал в правительстве Перу должность генерального директора пенитенциарной системы. В марте 1985 года он был обвинен Генеральным контролером в незаконном присвоении правительственных средств в связи с закупкой товаров и предоставлением контрактов на строительство дополнительных пенитенциарных учреждений. В его отношении было возбуждено несколько уголовных дел, в результате чего ему было запрещено покидать страну. Их рассмотрение по утверждению автора умышленно затягивалось: «автор утверждает, что Верховный суд в течение ряда лет держал его дело «под сукном», и что председатель суда в ответ на его запросы якобы сообщил ему, что разбирательство будет «откладываться как можно дольше», пока он (председатель суда) занимает эту должность, поскольку вопрос имеет политический характер, и он не хотел бы, чтобы пресса поставила под вопрос окончательное решение, которое, по всей видимости, будет принято в пользу г-на Гонсалеса»[37]. КПЧ отметил, что «проведение судебного разбирательства может оправдывать ограничение права покидать свою страну. Однако когда судебное разбирательство неоправданно задерживается, ограничение права покидать свою страну не является обоснованным. В данном случае ограничение свободы г-на Гонсалеса покидать Перу действует в течение семи лет, и дата прекращения его действия остается неизвестной. Комитет считает, что такое положение

36 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Сорок девятая сессия. Дополнение №40 (A/49/40). Нью-Йорк, 1994. С. 242.

37 Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом. Т.4. ООН, Нью-Йорк, Женева, 2004. С. 93.

нарушает права автора заявления, предусмотренные пунктом 2 статьи 12; в этой связи он подчеркивает, что нарушение прав автора, предусмотренных в статье 12, может быть связано с нарушением его права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного статьей 14»[38].

По нескольким делам, рассмотренным КПЧ, несмотря на наличие ссылок государств на необходимость ограничения свободы передвижения по основаниям государственной безопасности и общественного порядка, Комитет признал вмешательство необоснованным и непропорциональным. Так, в 2014 году КПЧ рассмотрел жалобу Клода Ори, члена «странствующей общины», как во Франции именуются члены общины рома. Поскольку он не имел постоянного места жительства и проживал в автофургоне, на него распространялось действие закона, согласно которому автор обязан был иметь разрешение на передвижение и регулярно являться для его визирования в компетентные органы, в противном случае он мог быть привлечен к уголовной ответственности. В 2004 году автор, не имея регулярного дохода, являлся обладателем путевой книжки, подлежавшей ежеквартальному визированию в правоохранительных органах, которая была выдана 2 февраля 1998 года и визировалась в последний раз 27 августа 2003 года. 29 февраля 2004 года автор ехал на своем автофургоне на работу и был остановлен для проверки жандармами. Они обратили внимание автора на то, что у него нет отметки в его разрешении на передвижение. В результате заявитель был приговорен к штрафу в 150 евро, размер которого вышестоящими судебными инстанциями был снижен до 50 евро. Государство-ответчик пояснило, что ограничения, предусмотренные французским законодательством, продиктованы соображениями общественного порядка. В частности, требование являться в административные органы для проставления визы в разрешении на передвижение объясняется стремлением поддерживать с членами странствующей общины административный контакт и проводить вероятные проверочные мероприятия. Комитет признал, что «для обеспечения безопасности и общественного порядка государству-участнику необходимо принимать контрольные меры к тому, чтобы лица, которые регулярно

38 Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом. Т.4. ООН, Нью-Йорк, Женева, 2004. С. 94.

меняют место жительства, были и оставались идентифицируемыми и доступными для контакта», однако отметил, что «государство-участник не продемонстрировало, что необходимость являться через определенные периоды времени для визирования путевой книжки, а также вводить за нарушение этой обязанности уголовное наказание в виде штрафа (статья 20 Указа №70-708 от 31 июля 1970 года), являются необходимыми и соразмерными ожидаемому результату мерами. Из этого Комитет заключает, что подобное ограничение права на свободное передвижение автора не было совместимо с условиями, предусмотренными в пункте 3 статьи 12 и, следовательно, явилось нарушением пункта 1 статьи 12 в отношении автора»[39].

В октябре 2008 года Комитет рассмотрел «резонансное» дело, связанное с включением семейной пары из Бельгии в перечень Комитета Совета Безопасности ООН по санкциям. Фабула дела такова: В 1999 году Совет Безопасности принял резолюцию 1267 и последующие резолюции, которыми предусматривались санкции в целях борьбы с финансированием терроризма[40]. В частности, был создан Комитет Совета Безопасности по организации Аль-Каида и связанным с ней лицам и организациям, в полномочия которого входило составление перечня физических и юридических лиц, которые, по его мнению, связаны с сетью «Аль-Каида» или движением «Талибан». Согласно решениям Совета Безопасности, все государства были обязаны принимать ограничительные меры в отношении любых указанных Комитетом лиц или организаций, связанных с «Аль Каидой», включая замораживание всех финансовых активов, а также недопуск их въезда на свою территорию и запрет транзита через территорию государства, т.е. запрет на поездки.

Набил Саяди и его жена Патриция Винк, граждане Бельгии, руководили ассоциацией «Fondation Secours Mondial» – европейским отделением «Глобального фонда помощи», благотворительной исламской организации, действовавшей в Соединенных Штатах и подозреваемой в участии в финансировании «Аль-Каиды». В ходе уголовного следствия, возбужденного 3 сентября 2002 года, была

39 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/110/D/1960/2010

40 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/46/PDF/N9930046.pdf?OpenElement

рассмотрена причастность Саяди и его жены к деятельности этой организации, а также различные контакты, включая финансовые, которые г-н Саяди предположительно поддерживал с рядом ответственных лиц, связанных с сетью «Аль-Каида». 22 октября 2002 года ассоциация «Глобальный фонд помощи» была включена в перечень Комитета по санкциям. При ее включении в перечень было, в частности, упомянуто, что эта организация имеет свои отделения в Европе, к которым относится «Fondation Secours Mondial». 22 января 2003 года, после изучения имеющейся в его распоряжении информации и вслед за инициативой государства-участника, Комитет по санкциям принял решение включить имена авторов в санкционный перечень. Соответственно, их финансовые активы были заморожены, и они были лишены возможности выезжать за пределы Бельгии.

Несмотря на то, что в отношении заявителей после более чем трехлетнего уголовного преследования не были вынесены обвинительные приговоры, и бельгийский суд вынес решение о прекращении уголовного дела в отношении них в связи с отсутствием состава преступления, они так и не были исключены из санкционного списка. В связи с этим они обратились в Комитет по правам человека, который, рассмотрев их жалобу, вынес следующее решение:

«...запрещение на передвижение лицам, включенным в перечень субъектов, на которых распространяется действие санкций, в частности авторам сообщения, было предусмотрено резолюциями Совета Безопасности, которыми государство-участник считает себя связанным согласно Уставу Организации Объединенных Наций. Вместе с тем Комитет считает, что, независимо от этого довода, он компетентен рассматривать совместимость национальных мер, принимаемых с целью осуществления резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, с положениями Пакта. Комитет как гарант прав, охраняемых Пактом, обязан рассматривать, в какой степени обязательства, возложенные на государство-участник резолюциями Совета Безопасности, могут оправдывать ущемление права на свободное передвижение, охраняемое статьей 12 Пакта.

10.7 Комитет отмечает, что обязательство соблюдать решения Совета Безопасности, принятое в соответствии с главой VII Устава, может означать «ограничения», предусмотренные в пункте 3 статьи 12, которые, в частности, необходимы для защиты национальной

безопасности или общественного порядка. Вместе с тем Комитет напоминает, что запрещение передвижения является результатом того, что государство-участник сообщило имена авторов Комитету по санкциям. Предложение о включении имен авторов сообщения в перечень, с которым государство-участник обратилось к Комитету 19 ноября 2002 года, было направлено всего через несколько недель после начала следствия 3 сентября 2002 года. Согласно авторам, включение их имен в перечень представляется преждевременным и необоснованным. В этой связи Комитет отмечает довод государства-участника, согласно которому ассоциация авторов сообщения является европейским отделением Глобального фонда помощи, который был включен в перечень по санкциям 22 октября 2002 года и в отношении которого в перечне указывается, что с этой организацией связаны ее европейские отделения, в том числе ассоциация авторов сообщения. Государство-участник также указало, что когда какая-либо благотворительная организация включается в перечень, в него должны быть также включены основные лица, связанные с этой организацией, что подтвердил Комитет по санкциям. Комитет считает, что доводы государства-участника не являются до конца убедительными по той причине, что другие государства не направляли Комитету по санкциям фамилий других работников той же самой благотворительной организации. Кроме того, он отмечает, что фамилии авторов сообщений были переданы Комитету по санкциям даже до того, как они могли быть заслушаны. Таким образом, Комитет считает, что в данном случае, несмотря на то, что государство-участник не обладает необходимой компетенцией для того, чтобы самому исключить имена авторов из перечней Организации Объединенных Наций и европейских органов, оно несет ответственность за то, что их имена фигурируют в этих перечнях, и за ограничение их передвижения.

10.8 Комитет отмечает, что уголовное следствие, возбужденное по делу авторов сообщения по требованию прокуратуры, было закрыто в 2005 году, и что с тех пор авторы сообщения не представляют какой-либо угрозы для национальной безопасности и общественного порядка. Кроме того, государство-участник само дважды обращалось с ходатайством об исключении имен авторов из перечня по санкциям, считая, что право авторов свободно покидать страну более не должно ограничиваться. Прекращение производства по их делу и ходатайства

бельгийских властей об исключении имен авторов сообщения из перечня по санкциям свидетельствуют о том, что эти ограничения не подпадают под пункт 3 статьи 12. Комитет считает, что факты во всей их совокупности не свидетельствуют о том, что ограничение права авторов на выезд из страны являлось необходимым для защиты национальной безопасности и общественного порядка. Комитет делает вывод, что имело место нарушение статьи 12 Пакта»[41].

Охрана здоровья или нравственности населения

Указанные основания ограничения прав личности содержится во многих международно-правовых актах, включая статьи Пакта. Классическим примером ограничения свободы передвижения являются карантинные меры при обнаружении очага опасных инфекционных заболеваний. Ограничение свободы передвижения возможно в связи с техногенными катастрофами, природными катаклизмами, землетрясениями, извержениями вулканов, лесными пожарами и т. п. обстоятельствами, угрожающими жизни или здоровью личности.

Что касается защиты нравственности населения, то в практике КПЧ не было подобных дел. Во время обсуждения Пакта указывалось, что данное основание может быть использовано, например, для территориального ограничения мест, где допустимо занятие проституцией (т.н. районы красных фонарей в странах, где проституция является легальной)[42]. Въезд на территорию государства может быть запрещен лицам, которые вовлечены в торговлю людьми.

Защита прав и свобод других лиц

Данное основание не нашло широкого применения для ограничения свободы передвижения. Тем не менее, в деле Лавлейс против Канады КПЧ признал допустимым введение ограничений на право проживания в резервации, специально созданной для

41 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят четвертая сессия. Дополнение №40 (A/64/40). Нью-Йорк, 2009. С. 307-308.

42 Nowak M. U. N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. 2nd, rev. ed. Kehl, Strasbourg, Arlington, 2005. P. 270

определенных национальных и этнических меньшинств, если такие ограничения применяются в целях защиты ресурсов общины и сохранения ее идентичности. В то же время «установленные законом ограничения, влияющие на право проживать в резервации лицу, принадлежащему к рассматриваемому национальному меньшинству, должны быть обоснованы и объективно оправданы и соответствовать другим положениям Пакта, взятого в целом»[43]. В частности, такие ограничения не могут иметь дискриминационного характера[44].

Государства вправе ввести ограничения на свободу передвижения лиц для того, чтобы, например, обеспечить выполнение обязательств по выплате алиментов несовершеннолетнему ребенку либо супругу-инвалиду.

ЕСПЧ неоднократно рассматривал жалобы касательно запретов на выезд, наложенных за неуплату долга по решению суда частному лицу, и решил, что такие ограничения были нацелены на обеспечение интересов кредиторов и что, в принципе, они преследовали законную цель, а именно, защиту интересов других лиц[45].

Право на въезд в собственную страну

Часть 4 статьи 12 Пакта гласит: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

Обращает на себя внимание, что в отличие от части 2 статьи 3 Протокола №4 к ЕКПЧ, гарантирующей право на въезд в свою страну только *гражданам,* Пакт закрепляет данное право за всеми.

В практике КПЧ уже на начальной стадии его существования возникла необходимость определить, что понимается под «собственной страной» применительно к лицам без гражданства или иностранным гражданам, постоянно проживающим за пределами государства своего гражданства. Так, в деле Стюарт против Канады в отношении гражданина Великобритании, проживавшего в Канаде с 7-летнего возраста, было принято решение о депортации в связи с

43 http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rhrcases-minorities.html
44 Там же
45 См. Ignatov v. Bulgaria, §35 http://sim.law.uu.nl/SIM/CaseLaw/hof.nsf/d0cd2c2c444d-8d94c12567c2002de990/fc55747d511900d6c12575e40030375e, Gochev v. Bulgaria, §48 http://www1.umn.edu/humanrts/research/bulgaria/GOCHEV.pdf

тем, что тот совершил свыше 40 правонарушений. Стюарт попытался оспорить решение, утверждая, что Канада является «его страной» по смыслу статьи 12 Пакта, а если он будет депортирован, то в силу канадского иммиграционного законодательства не сможет более никогда въехать в Канаду, что нарушает соответствующую норму Пакта. КПЧ постановил, что «понятие «своя собственная страна» не ограничивается гражданством в формальном смысле слова, то есть гражданством, приобретенным на основании рождения или официально предоставленным, оно охватывает, по меньшей мере, лиц, которые в силу своих особых связей или правопритязаний в отношении данной страны не могут считаться просто иностранцами. Это относится, в частности, к гражданам той или иной страны, которые были лишены гражданства в нарушение международного права, и к тем лицам, чья страна гражданства стала составной частью другого национального образования, в гражданстве которого им отказано… Более того, формулировка пункта 4 статьи 12 допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории лиц, продолжительное время проживающих в стране, в частности лиц без гражданства, произвольно лишенных права приобретать гражданство страны проживания»[46]. Поскольку Чарльз Стюарт не подпадал ни под одну из вышеупомянутых категорий и не пытался получить канадское гражданство на протяжении всей своей жизни в стране, КПЧ отказался распространить на него гарантии, предусмотренные в части 4 статьи 12 Пакта и не усмотрел в его депортации нарушения Пакта. Восемь членов КПЧ высказали несогласие с данным решением, посчитав подход КПЧ слишком ограничительным.

КПЧ принял аналогичное решение по делу Канепа против Канады, в котором речь шла о депортации итальянского гражданина, проживавшего на территории Канады с пятилетнего возраста и совершившего 37 преступлений[47].

В 1999 году КПЧ дал более подробное толкование данного термина в Замечании общего порядка №27: «В формулировке пункта 4 статьи 12 не проводится различия между гражданами и иностранцами («никто»). Поэтому лица, имеющие возможность осуществлять это право, могут быть определены лишь благодаря толкованию значения выражения

---

46 http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rhrcases-freemovement.html

47 http://www.bayefsky.com/html/153_canada098.php

«своя собственная страна». Сфера охвата понятия «своя собственная страна» шире сферы охвата понятия «страна своего гражданства». Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е гражданством, приобретённым по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц, которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны могут рассматриваться в качестве иностранцев. В таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Формулировка пункта 4 статьи 12 также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц. Поскольку другие факторы могут при некоторых обстоятельствах приводить к возникновению тесных и длительных связей между тем или иным лицом и соответствующей страной, государствам-участникам следует включать в свои доклады информацию о правах постоянных жителей на возвращение в свою страну проживания… Комитет считает, что обстоятельства, при которых лишение права на въезд в свою страну могло бы являться разумным, являются весьма немногочисленными, если они существуют вообще. Лишая то или иное лицо гражданства, или высылая его в третью страну, государство-участник не должно препятствовать возвращению этого лица в свою страну»[48].

Интересно, что в последующем практика КПЧ эволюционировала в сторону более либерального подхода, примером чего является недавно рассмотренное еще одно дело против Канады. В нем речь шла о депортации сомалийца, прибывшего в Канаду в четырехлетнем возрасте. Комитет пришел к заключению, что «существуют и другие факторы, помимо гражданства, которые могут способствовать установлению тесных и продолжительных связей между каким-либо лицом и страной − связей, которые могут быть крепче, нежели

48 См. п. 19-21 Замечания общего порядка №27 Комитета по правам человека http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom27.html

связи гражданства. Слова «своя собственная страна» предполагают рассмотрение таких вопросов, как долговременное проживание, тесные личные и семейные связи и намерение остаться, а также отсутствие таких связей где-либо еще»[49]. Рассмотрев дело на основе указанного подхода, КПЧ постановил: «В данном случае автор прибыл в Канаду в четырехлетнем возрасте, его основная семья проживает в Канаде, у него нет никаких связей в Сомали, он никогда там не жил и с трудом говорит на языке этой страны. Комитет отмечает, что автор бесспорно прожил почти всю свою сознательную жизнь в Канаде, что он получил все свое образование в Канаде и что до приезда в Канаду он проживал в Саудовской Аравии, а не в Сомали. Комитет также принимает к сведению утверждение автора о том, что он не имеет никаких доказательств сомалийского гражданства. Учитывая конкретные обстоятельства этого дела, Комитет считает, что автор установил, что Канада является его собственной страной по смыслу пункта 4 статьи 12 Пакта в силу его крепких связей с Канадой, присутствия его семьи в Канаде, языка, на котором он говорит, продолжительности его пребывания в стране и отсутствия каких-либо иных связей, кроме, в лучшем случае, формального гражданства Сомали.

Что касается предполагаемого произвольного характера депортации автора, то Комитет ссылается на свое замечание общего порядка №27 о свободе передвижения, в котором он заявил, что даже вмешательство, предусмотренное законом, должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта, и в любом случае должно быть разумным при данных обстоятельствах. Комитет считает, что существует мало обстоятельств, если таковые вообще имеются, при которых лишение права въезда в свою собственную страну может быть разумным. Государство-участник не должно, лишая какое-либо лицо гражданства или высылая его в третью страну, произвольно лишать это лицо возможности возвратиться в свою страну. В данном случае депортация автора в Сомали делает его возвращение в Канаду невозможным де-факто в силу канадских иммиграционных правил. Поэтому Комитет считает, что депортация автора в Сомали,

49 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Часть 1. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят шестая сессия. Дополнение №40 (A/66/40). Нью-Йорк, 2011. С. 721-722

препятствующая его возвращению в свою собственную страну, была бы несоразмерной законной цели предотвращения совершения дальнейших преступлений и, следовательно, произвольной. Комитет приходит к выводу о том, что депортация автора в случае ее осуществления явится нарушением пункта 4 статьи 12 Пакта»[50].

3.2. Стандарты ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – это крупнейшая в мире региональная межправительственная организация, насчитывающая 57 членов, включая все европейские государства, а также Канаду и США[51]. Основные направления ее деятельности и организационная структура сформировались в процессе периодически проводимых Совещаний по безопасности и сотрудничеству в Европе и закреплялись в Итоговых документах этих совещаний[52].

В международно-правовой науке ведется дискуссия относительно правовой природы документов ОБСЕ. Как указывает Л. Ульяшина, «нормативная природа этих актов оспаривается на том основании, что принимаемые документы нередко содержат политические заявления». Кроме того, «…документы ОБСЕ не регистрируются в качестве соглашений в порядке статьи 102 Устава Организации Объединенных Наций и поэтому не имеют юридических последствий для государств-участников»[53]. В то же время, как замечает профессор Л. Павлова, из положений документов ОБСЕ следует, что «они являются международными обязательствами, которыми должны руководствоваться государства-члены ОБСЕ…», «они трансформируются в международные обычаи и приобретают статус международных стандартов в области прав человека»[54].

---

50 Доклад Комитета по правам человека. Том 2. Часть 1. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Шестьдесят шестая сессия. Дополнение №40 (A/66/40). Нью-Йорк, 2011. С. 721-722

51 http://www.osce.org/ru/secretariat/35777?download=true

52 Павлова Л.В. Право прав человека: учеб. пособие для студентов юрид. фак. спец. 1-24 01 02 «Правоведение». Мн.: БГУ, 2005

53 Ульяшина Л.В. Международно-правовые стандарты в области прав человека и их реализация: теория и практика применения. – Вильнюс: ЕГУ, 2013. С. 92

54 Павлова Л.В. Право прав человека: учеб. пособие для студентов юрид. фак. спец. 1-24 01 02 «Правоведение». Мн.: БГУ, 2005

Обязательства в сфере свободы передвижения и контактов между людьми

На первоначальном этапе деятельности организации при рассмотрении свободы передвижения основной упор был сделан на праве семей на воссоединение. Это было связано с тем, что социалистические страны не признавали права человека на свободу передвижения и на выезд из собственной страны. Документом, в котором впервые нашли отражение обязательства государств в сфере свободы передвижения, является Хельсинский Акт 1975 г., посвященный сотрудничеству в гуманитарной и других областях.

Согласно документу, государства-участники рассматривают развитие контактов в качестве важного элемента в укреплении дружественных отношений и доверия между народами. Государства-участники также ставят своей целью облегчать более свободное передвижение и контакты на индивидуальной и коллективной, неофициальной и официальной основе между людьми, учреждениями и организациями и содействовать решению вопросов гуманного характера, возникающих в данной области. В Акте выражена готовность принимать в этих целях необходимые меры, в том числе заключать между собой соглашения или достигать договоренностей. Указанные нормы относятся к следующим аспектам трансграничных контактов между людьми:

(а) Контакты и регулярные встречи на основе семейных связей

Для содействия дальнейшему развитию контактов на основе семейных связей, государства-участники должны благожелательно рассматривать просьбы о поездках с целью разрешения лицам въезда на их территорию или выезда с нее на временной и регулярной основе для встреч с членами своих семей.

Заявления о временных поездках для встреч с членами своих семей должны рассматриваться безотносительно к стране выезда или въезда; существующий порядок оформления проездных документов и виз должен применяться в этом духе. Оформление и выдача таких документов и виз должно осуществляться в разумные сроки; в случаях срочной надобности – таких, как серьезная болезнь, смерть – во внеочередном порядке. Также должен быть обеспечен приемлемый

уровень сборов за выдачу официальных проездных документов и виз.

Подача просьбы, относящейся к контактам на основе семейных связей, не должна приводить к изменению прав и обязанностей лица, подавшего просьбу, или членов их семьи.

(b) Воссоединение семей

Государства-участники обязуются в позитивном и гуманном духе рассматривать просьбы лиц, которые желают воссоединиться с членами своей семьи, уделяя особое внимание ходатайствам срочного характера, таким как ходатайства, поступающие от больных или престарелых.

Они должны рассматривать эти просьбы по возможности быстро и снижать сборы, взимаемые в связи с этими просьбами, чтобы обеспечить их умеренный уровень. В случае отказа просьбы могут быть поданы вновь на соответствующем уровне и должны рассматриваться через непродолжительный период времени, а сборы должны взиматься только в случае удовлетворения просьбы. Лица, просьбы которых о воссоединении семей удовлетворены, могут привозить с собой или отправлять вещи домашнего обихода и личного потребления.

Пока члены одной и той же семьи не воссоединятся, встречи и контакты между ними могут осуществляться в соответствии с порядком для контактов на основе семейных связей. Государства-участники обязуются поддерживать усилия обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, занимающихся проблемами воссоединения семей. Подача просьбы о воссоединении семей не должна приводить к изменению прав и обязанностей лица, подавшего просьбу, или членов его семьи.

Принимающее государство-участник должно проявлять соответствующую заботу о трудоустройстве лиц из других государств-участников, приезжающих в это государство на постоянное жительство в рамках воссоединения семей с его гражданами, и заботиться о том, чтобы им предоставлялись равные с собственными гражданами возможности для получения образования, медицинской помощи и социального обеспечения.

(c) Браки между гражданами различных государств

Государства-участники обязуются благожелательно и на основе

гуманных соображений изучать просьбы о разрешениях на выезд и въезд лиц, которые решили вступить в брак с гражданином другого государства-участника.

Оформление и выдача документов должны осуществляться в соответствии с положениями, принятыми в отношении воссоединения семей. В таком же порядке должны рассматриваться просьбы от супругов из различных государств-участников о предоставлении возможности им и несовершеннолетним детям от их брака переносить их постоянное местожительство в государство, в котором обычно проживает один из них.

(d) Поездки по личным или профессиональным причинам

Государства-участники намереваются способствовать более широким возможностям осуществления их гражданами поездок по личным или профессиональным причинам, и в этих целях они намерены, в частности:

- постепенно упрощать и гибко применять порядок выезда и въезда;
- облегчать порядок передвижения граждан из других государств-участников по их территории с должным учетом требований безопасности.

Предусмотрено постепенное снижение сборов за визы и официальные проездные документы.

Также документ предусматривает сотрудничество в области консульских отношений[55].

Свободе передвижения была посвящена значительная часть документа, принятого на Совещании 1989 г. в Вене. Его особенностью было то, что помимо проблем, связанных с поездками для воссоединения семей либо посещения родственников, в документе затрагивались особенности реализации права на свободу передвижения представителей национальных меньшинств, верующих, а также лиц, получивших отказ в поездке за рубеж в связи с соображениями государственной безопасности. Много внимания уделялось вопросам процедурного характера, так как зачастую именно они использовались странами восточного блока для того,

55 Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том 1. Сборник документов в тематическом порядке. 3-е изд. ОБСЕ/ БДИПЧ, 2011. С. 149-152

чтобы максимально усложнить порядок выезда за границу.

Пункт 20 (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы) устанавливает, что «государства-участники обязуются полностью уважать право каждого <…> на свободу передвижения и местожительства в пределах границ каждого государства и право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»[56]. Венский документ (Сотрудничество в гуманитарных и других областях) также содержит следующие положения, которые детализируют принятые ранее государствами-участниками обязательства. Далее сокращенно излагаются положения пунктов 1-32 документа:

Государства должны обеспечивать полное соответствие их политика в отношении въезда на их территорию целям, изложенным в Венском и более ранних документах.

Решения в отношении всех ходатайств, основанных на положениях о контактах между людьми, по которым не будут приняты решения к завершению Венской встречи, должны быть приняты по возможности быстрее, но в любом случае в течение шести месяцев.

Государства должны проводить регулярные обзоры с тем, чтобы обеспечить такое положение, при котором все ходатайства, основанные на положениях о контактах между людьми Заключительного акта и других документов СБСЕ, рассматривались сообразно с этими положениями.

Решения в отношении ходатайств, касающихся встреч на основе семейных связей, должны приниматься в возможно кратчайшие сроки и в рамках обычной практики в течение одного месяца.

Таким же образом они должны принимать решения в отношении ходатайств, касающихся воссоединения семей или заключения браков между гражданами различных государств, в рамках обычной практики в течение трех месяцев.

При рассмотрении ходатайств, касающиеся встреч на основе семейных связей, государства обязуются должным образом учитывать пожелания заявителя, в особенности в отношении сроков и достаточной продолжительности таких встреч и в отношении поездок вместе с другими членами его семьи с целью совместных

56 Там же. С. 152

семейных встреч.

При рассмотрении ходатайств, касающиеся встреч на основе семейных связей, должны также разрешаться поездки менее близких родственников и поездки к менее близким родственникам.

При рассмотрении ходатайств, касающихся воссоединения семей или заключения браков между гражданами различных государств, государства должны уважать пожелания заявителей в отношении страны назначения, которая готова их принять.

Государства обязуются уделять особое внимание решению проблем, касающихся воссоединения несовершеннолетних детей с их родителями. В этой связи должно быть обеспечено:

• чтобы ходатайство об этом, поданное в то время, пока ребенок является несовершеннолетним, рассматривалось благожелательно и быстро с целью осуществить воссоединение без задержки;

• чтобы были приняты соответствующие меры с целью защиты интересов и благосостояния таких детей.

Должны рассматриваться возможности для постепенного уменьшения и в конечном итоге отмены любых возможных требований относительно получения лицами, совершающими поездки, местной валюты в количестве, превышающем фактические расходы, отдавая предпочтение лицам, совершающим поездки с целью семейных встреч. Государства должны предоставлять таким лицам возможность на практике ввозить или вывозить с собой личные вещи или подарки.

Должно уделяться незамедлительное внимание ходатайствам о поездках неотложного гуманитарного характера, и государства должны рассматривать их благожелательно следующим образом:

• они должны принимать в течение трех рабочих дней решения по ходатайствам, касающимся поездок к серьезно больному или находящемуся при смерти члену семьи, поездок для участия в похоронах члена семьи или поездок лиц, нуждающихся в срочном медицинском лечении, необходимость которого засвидетельствована, или лиц, критическое состояние или неизлечимая болезнь которых могут быть установлены;

• они должны принимать по возможности быстрее решения по ходатайствам, касающимся поездок серьезно больных или престарелых, а также других поездок срочного гуманитарного характера.

• Они должны наращивать усилия своих местных, региональных и центральных властей, занимающихся осуществлением вышеизложенного, и обеспечивать, чтобы сборы за предоставление режима первоочередности таким ходатайствам не превышали фактически понесенных расходов.

При рассмотрении ходатайств о поездках с целью семейных встреч, воссоединения семей или браков между гражданами различных государств должно быть обеспечено, что действия или упущения со стороны членов семьи заявителя не скажутся негативно на правах заявителя, как они изложены в соответствующих международных инструментах.

Государства должны обеспечивать доступность для заявителя всех документов, необходимых для ходатайств, основанных на положениях о контактах между людьми. Документы должны оставаться в силе на протяжении всей процедуры рассмотрения ходатайства. В случае возобновления ходатайства, документы, ранее поданные заявителем в связи с предыдущими ходатайствами, должны приниматься во внимание.

Должна упрощаться практика и постепенно сокращаться административные требования в отношении ходатайств, основанных на положениях о контактах между людьми.

Государства должны обеспечивать, чтобы в тех случаях, когда ходатайства, основанные на положениях о контактах между людьми, отклоняются по легитимным основаниям, заявителю было быстро предоставлено в письменной форме официальное извещение о том, на каких основаниях было вынесено такое решение. Заявитель имеет право на получение необходимой информации о процедуре использования любых действующих административных или судебных средств правовой защиты в отношении принятого решения. В случаях, касающихся выезда за границу для постоянного проживания, такая информация должна предоставляться как часть официального извещения.

Если в этом контексте ходатайство отдельного лица о поездке за границу было отклонено по соображениям государственной безопасности, государства должны обеспечивать, чтобы в пределах строго обоснованных сроков любое ограничение на поездку такого лица было как можно более кратковременным и не применялось

произвольным образом. Они должны также обеспечивать, чтобы заявитель имел возможность для того, чтобы отказ был вновь пересмотрен в течение шести месяцев и, в случае необходимости, через регулярные промежутки времени впоследствии, так чтобы любые изменения в обстоятельствах, связанных с отказом, таких, как период времени, прошедший с момента, когда заявитель в последний раз выполнял работу или обязанности, связанные с государственной безопасностью, принимались во внимание. Прежде чем приступить к выполнению такой работы или таких обязанностей, лицо должно быть официально извещено о том, может ли это сказаться на возможности выехать за границу.

В течение одного года после завершения Венской встречи государства обязались опубликовать и сделать легко доступными все их законы и подзаконные акты, касающиеся передвижения отдельных лиц по их территории и поездок между государствами.

Рассматривая ходатайства, основанные на положениях о контактах между людьми, государства должны обеспечивать их своевременное рассмотрение для того, в частности, чтобы должным образом учитывать важные семейные, личные или профессиональные соображения, имеющие значение для заявителя.

Государства должны благожелательно рассматривать ходатайства о поездках за границу без различия какого-либо рода, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного обстоятельства. Они должны обеспечивать, чтобы отказ не сказывался на ходатайствах, поданных другими лицами.

Должно оказываться большее содействие поездкам на индивидуальной или коллективной основе по личным или профессиональным причинам и в туристических целях, таким, как поездки делегаций, групп и отдельных лиц. С этой целью они должны сокращать до минимума время рассмотрения ходатайств о таких поездках.

Государства должны уделять серьезное внимание предложениям о заключении соглашений относительно выдачи многократных въездных виз и взаимного упрощения визовых формальностей, а также изучать возможности для взаимного упразднения въездных виз

на основе соглашений между ними.

Государства должны рассматривать возможности совершенствования мер по обеспечению эффективной консульской, юридической и медицинской помощи гражданам других государств-участников, временно находящимся на их территории.

Государства должны принимать любые необходимые меры с целью обеспечить, где это еще не сделано, чтобы гражданам других государств-участников, временно находящимся на их территории, была гарантирована должная личная безопасность.

Должно быть обеспечено равенство статуса лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам или региональным культурам на их территориях, тому статусу, которым пользуются другие граждане в том, что касается контактов между людьми, и чтобы эти лица могли устанавливать и поддерживать такие контакты посредством поездок и других средств общения, включая контакты с гражданами других государств, с которыми их объединяет общее национальное происхождение или культурное наследие.

Они должны разрешать верующим, религиозным культам и их представителям, на групповой или индивидуальной основе, устанавливать и поддерживать прямые личные контакты и общение друг с другом в их собственных и других странах, в частности посредством поездок, паломничества и участия в собраниях и других религиозных мероприятиях. В этом контексте указанным субъектам должно разрешаться приобретать, получать и везти с собой религиозные публикации и предметы культа, относящиеся к исповедованию их религии или веры[57].

На встрече 1990 года в Копенгагене было закреплено важное положение, касающееся возможных ограничений права на свободу передвижения, сохраняющее свое значение и поныне:

«(9) Государства-участники подтверждают, что <…> (9.5) – они обязуются уважать право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну в соответствии с международными обязательствами государства по международному праву и обязательствами по СБСЕ. Ограничения этого права должны носить характер весьма редких исключений и

57 Там же. С. 153-156

считаться необходимыми лишь в тех случаях, когда они отвечают конкретной общественной потребности, преследуют законную цель и соразмерны этой цели и не являются предметом злоупотребления или произвольного применения»[58].

В Копенгагене страны-участники подтвердили существующую взаимозависимость между свободой передвижения и иными правами и свободами, а также приняли на себя определенные обязательства в сфере визовой политики (п. 19). «Государства-участники подтверждают, что более свободное передвижение и контакты между их гражданами имеют большое значение в контексте защиты и развития прав человека и основных свобод <…> и что они обязуются:

(19.1) стремиться осуществлять процедуры въезда на их территории, включая выдачу виз, паспортный и таможенный контроль, добросовестно и без неоправданных задержек. Там, где это необходимо, они обязуются сокращать сроки принятия решений о выдаче виз, а также упрощать практику и сокращать административные требования в отношении ходатайств о получении виз;

(19.2) обеспечивать при рассмотрении ходатайств о получении виз, чтобы этот процесс проходил как можно быстрее для того, чтобы, в частности, должным образом учитывались важные семейные, личные или профессиональные соображения, особенно в случаях срочного гуманитарного характера;

(19.3) стараться там, где это необходимо, снижать сборы, связанные с ходатайствами о выдаче виз до самого низкого возможного уровня»[59].

На Московской встрече 1991 г. государства-участники взяли на себя обязательство устранить «все правовые и другие ограничения в отношении передвижения своих и иностранных граждан в пределах их территорий и местожительства лиц, имеющих право на постоянное проживание, за исключением тех ограничений, которые могут быть необходимы и официально объявлены исходя из военных интересов, интересов безопасности, экологии или других законных государственных интересов, в соответствии с их национальными законами, совместимыми с обязательствами в рамках СБСЕ и международными обязательствами в области прав человека.

58 Там же. С. 156
59 Там же. С. 157

Государства-участники обязуются сводить такие ограничения к минимуму»[60].

Следует отметить, что и в настоящее время проблемы свободы передвижения находятся в центре внимания ОБСЕ и ее органов. Так, в 2012 году на сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, проходившей в Монако, была принята специальная декларация под названием «Свобода передвижения в регионе ОБСЕ». Ее текст ссылается на соответствующие положения хельсинкского Заключительного акта 1975 года, Итогового документа мадридской встречи 1983 года, Итогового документа венской встречи 1989 года, Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, Парижской хартии для новой Европы 1990 года, Будапештского документа «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» 1994 года, Концепции в области безопасности границ и пограничного режима 2005 года и других соответствующих документов ОБСЕ.

Декларация подтверждает положения Парижской хартии для новой Европы 1990 года о том, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу передвижения. Также более свободное передвижение и контакты между гражданами имеют важнейшее значение для сохранения и развития свободных обществ и процветающих культур и имеют большое значение в контексте защиты и поощрения прав человека и основных свобод,

Декларация приветствует положительные сдвиги, которые произошли за последние десятилетия в регионе ОБСЕ в связи с упрощением визовых процедур и либерализацией визовых режимов, и приветствует дальнейшие усилия по взаимному упрощению визовых формальностей, а также по упразднению въездных виз на основе соответствующих соглашений.

В тексте отмечаются инициативы ряда государств-членов ОДКБ, в частности Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России, по упрощению визовых процедур и их стремление к либерализации визовых режимов с государствами-участниками ОБСЕ.

В целях дальнейшего поощрения и облегчения человеческих контактов между государствами-участниками в регионе ОБСЕ,

---

60 Там же. С.157

Парламентская ассамблея ОБСЕ призывает государства-участники:

- в полной мере выполнять свои обязательства в области свободы передвижения и поощрения человеческих контактов;
- содействовать поездкам на индивидуальной или коллективной основе по личным или профессиональным причинам и в туристических целях, в том числе через дальнейшее упрощение визовых процедур и снижение визовых сборов;
- к дальнейшему укреплению сотрудничества между соответствующими органами и учреждениями с целью содействия более свободному передвижению лиц через границы и отмене, в конечном счете, визовых режимов на всем пространстве ОБСЕ;
- продолжать уделять, в том числе через соответствующие структуры ОБСЕ, должное внимание вопросу обеспечения свободы передвижения и ликвидации визовых барьеров в регионе ОБСЕ.

В Декларации также содержится рекомендация о том, чтобы БДИПЧ осуществило обзор выполнения государствами-участниками своих обязательств, связанных со свободой передвижения лиц через границы с тем, чтобы оказывать, по мере необходимости и поступления соответствующих запросов, техническую помощь и консультации государствам-участникам, по их просьбе, по данным вопросам. Рекомендовано также провести мероприятие ОБСЕ с участием парламентариев, представителей правительств, экспертов по консульским и миграционным вопросам, представителей соответствующих неправительственных организаций, представляющих государства-участники ОБСЕ, для рассмотрения ситуации в области свободы передвижения и визовых режимов, а также для обмена мнениями о путях совершенствования человеческих контактов в регионе ОБСЕ[61].

Проблемы, связанные со свободой передвижения, регулярно обсуждаются на ежегодно проводимых Совещаниях ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященных человеческому измерению, а также на семинарах по человеческому измерению. В частности, семинар по свободе передвижения и человеческим

61 http://www.oscepa.org/publications/declarations/2012-monaco-declaration/1264-monaco-declaration-rus/file

контактам прошел 25-26 апреля 2013 г. в Вене[62].

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека разработало и в 2009 году опубликовало документ под названием «Руководящие принципы в области регистрации населения». Пункт 2.3.5. Руководящих принципов под заголовком «Содействие свободному передвижению населения» гласит:

«Гарантия свободы передвижения – одно из ключевых обязательств, принятых на себя государствами-участниками ОБСЕ. Следовательно, система регистрации населения должна способствовать осуществлению права на свободное передвижение и воздерживаться от попыток управлять передвижением населения путем ограничения свободы выбора местожительства»[63].

В целях содействия мерам по упрощению трансграничного передвижения населения в регионе ОБСЕ в мае 2014 года Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) опубликовало базовое исследование трансграничной мобильности в регионе ОБСЕ[64], в котором делается акцент на взятых на себя государствами-участниками обязательствах, касающихся свободы передвижения и контактов между людьми, и представляются исходные сведения, которые помогут им в выполнении этих обязательств.

Дополнительные гарантии для отдельных групп

(a) Журналисты

С учетом важности распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией, в **Хельсинкском документе 1975 г.** (Сотрудничество в гуманитарной и других областях) подчеркнута «существенная и влиятельная роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях»[65]. В связи с этим государства-участники «ставят своей целью способствовать более свободному и широкому распространению всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен

62 (http://www.osce.org/odihr/103581?download=true)

63 http://www.osce.org/ru/odihr/39497?download=true

64 http://www.osce.org/ru/odihr/124111?download=true

65 Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том 1. Сборник документов в тематическом порядке. 3-е изд. ОБСЕ/ БДИПЧ, 2011. С. 141.

информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»[66].

Государства-участники, стремясь к улучшению условий, в которых журналисты осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике, договорились о следующих действиях (С. Улучшение условий работы журналистов):

«• изучать в благожелательном духе в подходящие и разумные сроки просьбы журналистов о выдаче виз;

• предоставлять постоянно аккредитованным журналистам государств-участников на основе договоренности многократные въездные-выездные визы на определенный срок;

• облегчать выдачу аккредитованным журналистам государств-участников разрешений на проживание в стране их временного пребывания и, если и когда таковые необходимы, других полагающихся им официальных документов;

• облегчать на основе взаимности процедуры оформления поездок журналистов государств-участников по стране, в которой они осуществляют свою профессиональную деятельность, и постепенно предоставлять большие возможности для таких поездок при соблюдении правил, связанных с наличием районов, закрытых по соображениям безопасности;

• обеспечивать, чтобы на просьбы таких журналистов о подобных поездках давался ответ по возможности быстро, с учетом срока запроса;

• увеличивать возможности личного общения журналистов государств-участников с источниками их информации, включая организации и официальные учреждения;

• предоставлять журналистам государств-участников право ввоза, лишь при условии последующего вывоза, технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного, необходимого для выполнения их профессиональной деятельности);

Государства-участники подтверждают, что журналисты не должны подвергаться выдворению или иным образом наказываться в результате законного осуществления своей профессиональной

66 Там же. С. 142

деятельности. В случае выдворения аккредитованного журналиста, он должен быть информирован о причинах этого и иметь право обращаться с просьбой о пересмотре его дела.[67]»

В Мадридском документе 1983 г. (Сотрудничество в гуманитарной и других областях) предусмотрено, что государства-участники обязуются «благоприятствовать дальнейшему расширению сотрудничества между средствами массовой информации и их представителями, особенно между редакциями агентств печати, газет, радио и телевизионных организаций, а также кинокомпаний. Они обязуются поощрять более регулярный обмен новостями, статьями, приложениями, радиопередачами, а также обмен между редакциями с целью лучшего ознакомления с соответствующей практикой. На основе взаимности они обязуются улучшать материальные и технические средства, предоставляемые постоянно или временно аккредитованным корреспондентам телевидения и радио. Помимо этого, они должны облегчать непосредственные контакты между журналистами так же, как и контакты в рамках профессиональных организаций.

Они будут принимать без чрезмерной задержки решения по просьбам о визах для журналистов и вновь рассматривать в разумные сроки просьбы, в которых было отказано. Кроме того, на журналистов, желающих совершить поездку по личным причинам, а не с целью профессиональной деятельности, распространяется тот же режим, что и на других посетителей из той же страны.

Они будут предоставлять постоянно аккредитованным корреспондентам и членам их семей, живущим с ними, многократные въездные и выездные визы сроком на один год.

Государства-участники будут изучать возможность предоставления, где это необходимо, на основе двусторонних договоренностей аккредитации и соответствующих условий журналистам из других государств-участников, постоянно аккредитованным в третьих странах. Они должны способствовать поездкам журналистов из других государств-участников по своей территории, в частности, принимая конкретные меры, где это необходимо, чтобы предоставлять им более широкие возможности

67 Там же. С. 143

для поездок, за исключением районов, закрытых по соображениям безопасности. Они должны информировать журналистов заранее, когда это возможно, если новые районы будут закрываться по соображениям безопасности.

Они обязуются и далее расширять возможности и, когда необходимо, улучшать условия для журналистов из других государств-участников для установления и поддержания личных контактов и связей с их источниками информации.[68]»

Венский документ 1989 г. (Сотрудничество в гуманитарной и других областях) содержит положения, подтверждающие предыдущие договоренности, а также уточняет отдельные обязательства «для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов»[69]. В частности, такие договоренности включают следующее (пп. 39, 42, 44):

- Напоминая, что законное осуществление журналистами своей профессиональной деятельности не ставит их перед угрозой выдворения и не ведет каким-либо другим образом к их наказанию, они должны воздерживаться от принятия ограничительных мер, таких, как лишение журналиста аккредитации или выдворение его из-за содержания репортажей журналиста или его органа информации.
- На основе соглашений между ними там, где это необходимо, и в целях регулярного поступления репортажей они должны предоставлять аккредитацию, где это потребуется, и многократные въездные визы журналистам из других государств-участников, независимо от их постоянного места проживания. На этой основе они должны сократить до максимум двух месяцев период предоставления как аккредитации, так и многократных въездных виз журналистам.
- Они должны обеспечивать, чтобы официальные пресс-конференции и, в случае целесообразности, другие подобные официальные мероприятия для прессы были также открыты для иностранных журналистов после их аккредитации, если

68 Там же. С. 143-144
69 Там же. С. 145

она требуется[70].

(б) Правозащитники и представители НПО

Международные обязательства в рамках ОБСЕ содержат конкретные нормы по предоставлению доступа на территории государств-участников представителям НПО для наблюдения за ситуацией в области человеческого измерения путем проведения миссий по установлению фактов, участия во встречах и других мероприятиях, связанных с их правозащитной деятельностью. Так, Венский документ 1989 года гласит, что государства-участники ОБСЕ «...должны облегчать прямые контакты и связи между этими лицами, организациями и учреждениями внутри государств-участников и между государствами-участниками и устранять там, где они существуют, законодательные и административные препятствия, не совместимые с положениями документов СБСЕ» (п. 26)[71]. В Копенгагенском документе 1990 года (п. 10.4) и в Московском документе 1991 года (п. 4.2) говорится, что государства должны стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями[72].

В Копенгагенском документе 1990 года государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство «разрешать членам таких групп и организаций [профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека] иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом» (п. 10.4)[73]. В Московском документе 1991 года говорится, что государства-участники должны «стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения» (п. 4.2)[74].

70 Там же. С. 145
71 Там же. С. 30
72 Там же. С. 30-31
73 Там же. С. 30
74 Там же. С. 31

3.3. Трансграничная мобильность и визовая либерализация в рамках Европейского Союза

Проблематика свободы передвижения в контексте ЕС

Свобода передвижения людей обычно стоит четвертой в неформальном европейском списке свобод, первые три из которых – свобода движения товаров, услуг и капитала. При этом именно свобода передвижения является одной из самых привлекательных и в то же время труднодостижимых. Концептуально, в базовых документах Европейского Союза, свободное передвижение касается граждан ЕС, которые имеют право проживания и трудоустройства на территории государства-члена. Второе же значение понятия «свободного передвижения» предусматривает свободу пересечения внутренних границ без дополнительных проверок.

Для граждан третьих стран существуют последовательные стадии достижения свободы передвижения, первая из которых – безвизовый въезд для кратковременного пребывания (без автоматического права на работу или на постоянное проживание). Именно в борьбе за этот первый этап «четвертой свободы» в отношениях с Евросоюзом вот уже несколько лет находятся Украина и другие страны Восточного партнерства.

Для достижения более высокой мобильности Европейской Комиссией были предложены договорные инструменты упрощения условий передвижения: Соглашение об упрощении визового режима, Договора о малом приграничном передвижении, которые заключаются на двустороннем уровне, а также Дорожные карты или Планы действий по визовой либерализации между Европейским Союзом и третьими странами в борьбе за отмену визовых режимов в страны Шенгена.

Новый инструментарий облегчения контактов между людьми появился на свет в качестве ответа на последнюю волну расширения Европейского Союза в 2007 году, которая значительно усложнила визовые требования для граждан третьих стран.

Проекты, разработанные ЕС и действующие в рамках программ «Дружественные границы», флагманские программы Восточного партнерства также были направлены на минимизацию требований,

внедренных общей политикой Шенгена.

Весь действующий инструментарий, в первую очередь, направлен на выполнение страной с визовым режимом технических критериев и заданий, которые способствуют модернизации сфер безопасности и общественного порядка в соответствии с международными стандартами. Таким образом, борьба за безвизовый режим становится одним из самых эффективных стимулов страны на пути реформирования сферы управления границами, миграцией, а также усиления правоохранительного сотрудничества третьих стран с Европейским Союзом.

Интересно, что среди перечня критериев в сфере безопасности, Европейский Союз ожидает изменений и в области защиты прав человека, сформулировав целый раздел «*Фундаментальные права человека и внешние отношения*». Вопросы, входящие в этот блок, прежде всего касаются противодействия дискриминации и защиты права человека на передвижение внутри страны. Таким образом, главная цель заданий, охваченных дорожными картами безвизового режима, в первую очередь направлена на укрепление безопасности границ государства и усиление его возможностей упреждать нелегальную миграцию как из своей страны, так и из третьих стран[75].

Только при достижении определенных норм и стандартов, существующих в ЕС, граждане стран с визовым режимом могут рассчитывать на пересмотр институтами ЕС, отвечающими за вопросы мобильности и безопасности, условий въезда в страны Европейского Союза. В то же время, граждане третьих стран, которые выполнили существующие нормы, могут рассчитывать только на частичную либерализацию условий въезда, касающуюся исключительно кратковременных шенгенских виз, дающих право на пребывание в ЕС до 90 дней. Долгосрочное пребывание, работа, учеба, гражданство, – эти вопросы остаются в компетенции национального права каждой из стран ЕС, которые сохраняют за собой право на отказ или разрешение.

Находясь на пересечении сфер внутренней безопасности и

---

75 С целью эффективной борьбы с нелегальной миграцией все страны, ставшие на путь облегчения визового режима с ЕС, подписывают Договор о реадмиссии, направленный на идентификацию, безопасное и организованное возвращение лиц, не выполнивших условия, предусмотренные для въезда и пребывания на территории стран, подписавших договор.

внешней политики, вопросы свободы передвижения тесным образом связаны с развитием сферы безопасности, юстиции. Именно поэтому третьи страны, отстаивая право своих граждан на безвизовый режим с ЕС, выполняют технические требования, которые тесным образом связаны с приведением определенных сфер государственной политики к международным нормам и стандартам ЕС. Качественные изменения должны произойти в сфере безопасности документов (включая биометрику), нелегальной миграции (включая реадмиссию), борьбы с коррупцией и организованной преступностью, противодействия торговле людьми, наркотиками, а также отмыванию денег.

Для достижения поставленных целей правительства должны обеспечить безопасную среду для мобильности в ЕС через более тесное сотрудничество в судебной и правоохранительной системе. Таким образом, разрешение на въезд сопровождается жестким контролем правопорядка. Достижение баланса в этом подходе – всегда вызов, поскольку практически все вопросы, связанные со свободой передвижения находятся в компетенции институтов ЕС, отвечающих за контроль в сфере управления границами и миграцией, оставляя мало места для защиты прав человека.

Те регуляции и ограничения, которые были выработаны за несколько десятилетий европейскими политиками, в первую очередь отстаивали интересы граждан ЕС внутри Шенгенской зоны, за счет усиления мер защиты внешних границ. В результате была сформирована визовая и миграционная политика с ее зачастую непрозрачным характером и обременительными требованиями к гражданам третьих стран.

Недостаточная открытость визовых требований и стандартов в сфере свободы передвижения, в свою очередь, порождает стереотипные клише и мифические установки, что прочно укрепились в обиходе, влияя на процесс принятия решений. Таким образом, существует необходимость в обновленном взгляде на целый ряд вопросов, касающихся политики безопасности, миграции и прав человека, которые принято считать «понятными» и «общепринятыми». Однако именно эти базовые установки не подвергались пересмотру в новых условиях развития визово-миграционных реалий с момента создания Шенгенской зоны в 80-х годах.

До сих пор в информационном пространстве как ЕС, так и третьих

стран есть немало понятий, основанных на непроверенных фактах и стереотипных представлениях. К таким можно отнести утверждения о том, что визовые режимы – это эффективный инструмент контроля над нелегальной миграцией и организованной преступностью, или что визовая либерализация – это шаг к хаосу в обществах ЕС.

В рамках данной главы будут рассмотрены политические и исторические условия, в которых происходило движение к свободе передвижения в рамках ЕС, а также влияние действующих норм на мобильность и контакты между людьми. На основе рассмотренных примеров будет сделана попытка определить наиболее эффективные методы контроля над передвижением людей, не ограничивающие контакты между ними, но позволяющие достичь наиболее высокой степени защиты границ и безопасности общественного порядка.

Правовые основания свободного перемещения лиц

Правовая база свободного перемещения лиц состоит из документов первичного права, носящих учредительный характер. К таким относится Договор об учреждении Европейского сообщества угля и стали 1951 (Парижский договор); Договор об учреждении Сообщества по атомной энергии 1957 (Договор о Евроатоме); Договор об учреждении Европейского Сообщества 1957 (Римский договор); Договор о Европейском Союзе 1992 (Маастрихтский договор). Последний договор внес существенные изменения в договоры об учреждении Европейских Сообществ.

Необходимо также упомянуть базовые статьи ключевых документов ЕС, – Договора о Европейском Союзе (ДЕС) и Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), определяющих принципы свободы передвижения. Оба Договора направлены на обеспечение безопасности и надежной защиты своих народов путем создания пространства свободы, безопасности и правосудия. Также свобода передвижения регулируется актами институтов объединения, источниками вторичного права – регламентами, директивами и решениями, а также нормами, что сформировались на основе судебной

практики[76].

Так, Статья 3 Договора о Европейском Союзе (ДЕС) предусматривает создание «пространства свободы, безопасности и справедливости без внутренних границ, в котором свобода передвижения людей сосуществует с соответствующими мерами контроля над внешними границами».

Статья 67 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС) подтверждает создание пространства свободы, безопасности и правосудия, подчеркивая уважение к основным правам и различным правовым системам государств-членов.

Статья 21 ДФЕС предусматривает право каждого гражданина Европейского Союза на свободное передвижение и проживание на территории государства-члена. Следует отметить, что подходы к регулированию свободы передвижения лиц отличаются от регулирования свободы передвижения товаров. В частности, положения о свободе передвижения лиц в пределах Евросоюза распространяется, прежде всего, на граждан ЕС. Они, как правило, не касаются граждан третьих стран, которые должны на законных основаниях обрести право на работу или долгосрочное проживание в государствах – членах Евросоюза.

Таким образом, пока непосредственное (прямое) право на свободное передвижение имеют лишь граждане ЕС. Но это не значит, что неграждане ЕС не имеют никаких прав в этой сфере. На самом деле члены семьи гражданина ЕС, которые являются гражданами третьих стран, как правило, наделяются правами косвенно, то есть указанная свобода обусловливается их связью с гражданином Союза. Например, существуют определенные косвенные права на работу в ЕС, при условии их связи с юридическими лицами, зарегистрированными в ЕС. Кроме того, статьи 61-69 Договора об учреждении Европейского Сообщества, регламентирующие порядок получения виз, иммиграции и предоставления убежища, также предусматривают и гарантируют права лиц, не являющихся гражданами ЕС[77].

---

76 Идет речь о группе норм права, так называемом прецедентном праве (Case Law). Существует два источника данного права: решения двух судов ЕС – Суд европейского сообщества и Суд первой инстанции.

77 Дейвис К. Право Европейского союза: Пер. со 2-го англ. изд. – К.: Знання, 2005. – С. 298

Среди актов вторичного права Европейского Союза центральное место в правовом регулировании свободного передвижения лиц занимает Директива 2004/38 о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов.

Так, согласно ст. 39 Договора об учреждении Европейского Сообщества от 1957 года, в рамках Сообщества следует обеспечивать свободу передвижения работников. Также действует утверждение о необходимости аннулирования дискриминации на основании государственной принадлежности работников государств-членов в вопросах занятости, оплаты труда и других условий труда.

При этом в рамках свободы передвижения заложено право на предоставление трудоустройства потенциальным работникам, а также с целью поиска работы свободно передвигаться в пределах территории государств-членов согласно положениям, регулирующим трудоустройство граждан этого государства.

Впоследствии был принят ряд директив и рекомендаций относительно прав работников-мигрантов из стран ЕС, а в 1976 г. утверждена Программа действий в отношении работников-мигрантов и членов их семей. Граждане стран-членов получили право свободно выбирать место жительства и работу на территории ЕС.

Благодаря принятию Единого европейского акта (1986), который внес изменения в Римские соглашения, правом на свободное передвижение смогли воспользоваться не только экономически активные лица. Однако для проживания на территории других государств ЕС они должны были доказать свою экономическую состоятельность и получить разрешение от местных властей. На граждан третьих стран, которые постоянно проживали на территории сообщества, право на свободное передвижение на то время не распространялось.

Чтобы упростить перемещение населения, был принят ряд директив, которые обеспечивали студентам и пенсионерам одинаковые социальные льготы и услуги на территории всех стран сообщества. Вспомогательным инструментом было решение о взаимном признании дипломов и квалификаций. Иммигранты из стран ЕС получили право на трудоустройство в учреждениях, то есть на рабочих местах, которые раньше могли занимать только граждане

соответствующих стран. Постепенно согласовывались позиции относительно передвижения между членами Союза граждан третьих стран, которые постоянно проживали на их территории. Так, получили право на свободное передвижение иностранцы – члены семей граждан ЕС[78]. При этом, все же, на граждан третьих стран распространялось не общее, а национальное законодательство стран пребывания[79].

Таким образом, в Европейском Союзе обеспечение свободного передвижения лиц тесно связано с пространством свободы, безопасности и правосудия. Главными составляющими пространства свободы является устранение контроля в отношении лиц на внутренних границах и общая политика контроля над внешней границей ЕС, выдачей виз, предоставления убежища и управления миграцией. Вопросы формирования пространства свободы, безопасности и правосудия относятся к совместной компетенции Евросоюза и государств-членов (ст. 4 ДФЕС).

Кроме учредительных соглашений, в системе первичного права ЕС в связи с вопросами передвижения людей особое место занимают договора, что заключаются со странами-членами ЕС.

Ключевым соглашением в сфере мобильности является Шенгенское.

14 июля 1985 на базе «саарбрюкских договоренностей» в Люксембургском городе Шенген был подписан Договор между правительствами государств экономического союза стран Бенилюкс, ФРГ и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах. Шенгенский договор касался краткосрочных мер по уменьшению таможенного контроля в долговременной перспективе. Позже эта программа послужила основой для подписания 19 июня 1990 Конвенции об использовании Шенгенского договора от 14 июля

---

78 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC

79 Миграционная политика: сравнительно-правовое исследование соответствия законодательства Украины Acquis Communautaire Европейского Союза. Министерство юстиции Украины. Государственный Департамент по вопросам адаптации законодательства. Киев, 2009

1985 года, которая вступила в силу 26 марта 1995[80].

Шенгенская конвенция отменяет контроль на внутренних границах государств-участников за счет введения унифицированных правил выдачи виз для граждан третьих стран, а также общих принципов контроля на внешних границах Шенгенского пространства. Новые правила функционирования Шенгена базируются на интегральном подходе судебного и правоохранительного сотрудничества. Положения Шенгенской конвенции не регулируют право долгосрочного пребывания и вопрос рабочей визы для граждан третьих стран[81].

Соглашение и Конвенция, правила, принимаемые на их основе, и связанные международные договоры вместе формируют так называемое Schengen acquis (Шенгенское наследие)[82]. Протокол к Амстердамскому договору (1999 г.) инкорпорировал Schengen acquis в правопорядок Европейского Союза, сделав его частью правопорядка ЕС.

Политика мобильности Евросоюза также основывается на положениях Договора о функционировании Евросоюза (раздел V, статьи 67-80) и на принятых актах вторичного законодательства Евросоюза.

Среди актов Евросоюза следует выделить Регламент Европарламента и Совета №562/2006 от 15 марта 2006 г., который заменил положения Шенгенской конвенции. Регламент получил название Шенгенский кодекс о границах[83].

Документ является первым в истории Европейского Союза кодифицирующим актом, в котором собраны воедино правила пересечения физическими лицами государственных границ. Положения Кодекса в равной мере касаются «внутренних» (раздел III)

---

80 www.ex.ac.uk/politics/poldata/undergrad/paterson/index.html

81 www.schengen.org

82 Acquis ЕС – это совокупность нормативных актов государств-членов ЕС, что имеют прямое действие в пределах их правовых систем в большинстве отраслей национального права, в частности в сфере экономической и социальной политики.

83 Настоящий Регламент изменяет существующее законодательство о пограничных проверках, проводимых для физических лиц. Он направлен на совершенствование законодательной части политики интегрированного управления границами, устанавливая правила пересечения внешних границ и вновь вводя проверки на внутренних границах.

и «внешних» (раздел II) границ Европейского Союза и затрагивают как его собственных граждан, так и выходцев из «третьих стран».

Принятый в форме регламента Европейского сообщества (ЕС) Шенгенский кодекс о границах обладает прямым действием, то есть не нуждается в какой-либо ратификации или трансформации в национальное законодательство. Нормы Кодекса, в том числе содержащиеся в его приложениях, непосредственно наделяют правами и возлагают обязанности на физических лиц при пересечении ими границ.

Являясь актом правовой кодификации, Шенгенский кодекс о границах со дня вступления в силу в 2006 году отменил и заменил собой множество ранее принятых документов ЕС по вопросам пересечения границ.

В то же время, с учетом предмета Кодекса, отраженного в названии, он не затрагивает правил ЕС по вопросам выдачи виз. Источники этих правил, первоначально содержавшихся в Шенгенской конвенции и принятых на ее основе актах, также были подвергнуты специальной кодификации и воплощены в Визовом Кодексе 2010 года, о чем пойдет речь в соответствующем разделе.

Следующий нормативный документ, касающийся сферы передвижения – Регламент Совета №539/2001. Компетенция данного Регламента – определение перечня третьих стран, граждане которых должны получать визу при пересечении внешней границы Евросоюза.

При пересечении внешней границы граждане Европейского Союза (ЕС) и другие лица, пользующиеся правом свободного передвижения в ЕС, проходят минимальную проверку, в частности, идет речь об установлении личности на основе проездного документа (паспорта или идентификационной карточки).

Граждане третьих стран подвергаются обстоятельной проверке, в частности, через Визовую информационную систему (VIS), производится проверка документов на предмет соблюдения условий въезда, а также сопроводительных документов, подтверждающих право на проживание и осуществление профессиональной деятельности.

С целью краткосрочного пребывания (до 90 дней) граждане стран, не являющихся членами ЕС, должны иметь:

- действительный проездной документ;

- действительную визу;
- обосновать цель предполагаемого пребывания, а также располагать достаточными средствами к существованию;
- не являться лицом, в отношении которого в рамках Шенгенской информационной системы (SIS) выдано предупреждение в целях отказа во въезде.

Если эти условия не выполнены, то въезд на территорию не предоставляется, кроме случаев, когда действуют особые положения (например, по гуманитарным соображениям).

Государства-члены ЕС оказывают друг другу помощь с целью эффективного осуществления пограничного контроля. Оперативное сотрудничество координирует Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (Фронтекс).

Визовая политика ЕС в рамках Шенгенской системы

Визовая политика ЕС в современном виде сформировалась после подписания Амстердамского договора в 1999 году в результате пересмотра Маастрихтского договора[84], политика которого в сфере иммиграции не была достаточно эффективной.

Например, документы, что регулировали политику предоставления определенным категориям права на передвижение (студенты, работники, беженцы и искателей убежища), не имели обязывающей юридической силы, поскольку создавались исключительно для решения неотложных проблем, не отвечая принципам системного подхода к урегулированию миграционных процессов.

Таким образом, при разработке Амстердамского договора была поставлена цель сместить все вопросы, связанные с иммиграцией, в

84 Маастрихтский договор – соглашение об экономическом и валютном союзе (ЕВС), заключенный в 1991 г. в голландском городе Маастрихте государствами-членами Европейского Союза (ЕС). Первоначально был подписан представителями семи стран с наиболее стабильной экономикой: Германия, Франция, Голландия, Бельгия, Австрия, Люксембург и Ирландия. Процесс касался валютно-экономической интеграции системы этих стран к введению единой европейской валюты евро и созданию Европейского Центрального банка.

центральную часть положений Договора об учреждении ЕС, в сферу компетенции Сообщества. Так, в Договор об учреждении ЕС были введены вопросы, связанные с иммиграцией, визами, убежищем для граждан третьих стран. Кроме того, в структуру права Евросоюза были интегрированы Schengen acquis.

За управление миграционной политикой в Амстердамском договоре отвечают следующие положения:

- раздел IV Амстердамского договора;
- Шенгенский протокол, интегрирующий Schengen acquis в структуру права Европейского Союза;
- протокол об убежище для граждан государств-членов Евросоюза[85];
- протокол о внешних связях государств-членов по поводу пересечения внешних границ.

Согласно Амстердамскому договору Шенгенский процесс был официально включен в систему права Европейского Союза, с передачей соответствующих полномочий Совету Европейского Союза, в то время как перед тем это было формально самостоятельное направление европейской интеграции.

Шенгенский договор 1985 года – это документ, состоящий из 33 статей, объединенных в два раздела. В первом идет речь о мерах краткосрочного характера, которые должны быть выполнены странами-участницами в сфере регулирования режима сухопутных границ. Были отменены систематические проверки автотранспорта на общих границах, а также ликвидирована практика дублирования проверок на международных транспортных артериях.

Во второй раздел были включены статьи, в которых шла речь о системе мер на долгосрочный период с целью полноценной отмены проверок на общих границах. Важно отметить, что Договор 1985 года лишь зафиксировал волю государства к полной ликвидации препятствий на пути к свободному перемещению через общие границы.

Впрочем, Шенгенская конвенция 1990 года, которая состоит из 142 статей, охватила и другие вопросы, в частности, внутренних и внешних границ, пограничного контроля, ходатайства о приюте и другое.

---

85 http://unhcr.org.ua/img/uploads/dir_min%20stand%20qualif_29.04.2004.pdf

Второй раздел Конвенции содержит декларацию об отмене проверок на внутренних границах и правила пересечения внешних границ «Шенгенского пространства». Именно в этом разделе (статья 5) есть перечень требований, которым должен отвечать иностранец, планирующий въезд в страну, что является членом Договора.

Согласно упомянутой статье, иностранец может получить допуск, в случае если он «не рассматривается в качестве лица, способного нести угрозу общественному порядку, национальной безопасности одной из Договорных сторон».

К сожалению, данный пункт вызывает широкое поле для вольной трактовки, поскольку Конвенция не содержит четких критериев относительно того, кого необходимо считать «угрозой общественному порядку, национальной безопасности или международным отношениям»[86].

С целью гармонизации визовой политики государств-членов Евросоюз принимает Регламент Совета (ЕС) №574/1999105 (1999), в котором определяет перечень стран, не являющихся членами ЕС, граждане которых при пересечении внешних границ государств-членов должны иметь визы (так называемый «Черный список Шенгена»)[87].

Также, с целью унификации национальной визовой политики и содействия свободному передвижению в ЕС, Регламент Совета ЕС №1683/95 от 29 мая 1995 года устанавливает единую форму визы, необходимую для въезда на территорию ЕС на срок до 90 дней или транзита через его территорию.

С целью соблюдения баланса в визовых и безвизовых режимах, в 2001 году Совет ЕС предложил «Принцип взаимности», который обеспечивал право стране, находящейся в «Белом списке»[88], вводить безвизовый режим по отношению к странам-членам ЕС и в течение 30-дневного периода ожидать симметричного подхода, основанного на отмене визовых требований для въезда на территорию ЕС.

---

86 Украина и Шенген: частный взгляд на европейский выбор. Информационно-аналитическое издание. ЦМКЗПУ, К, 2001

87 На данный момент всего лишь 27 стран освобождены от визовых требований, тогда как остальные находятся в так называемом «черном списке» ЕС, граждане которых должны получать визу для въезда на территорию Шенгена.

88 Страны, гражданам которых не нужно иметь визы для краткосрочного пребывания в ЕС.

Впрочем, трудности с применением данного подхода на практике стали причиной внесения поправок и, как результат, внедрения более гибкого механизма взаимности.

Так, например, использование нового «визового механизма взаимности» со временем подтвердило его эффективность и позволило Комиссии провести переговоры о возможности установления безвизового режима с такими странами как Малайзия, Израиль, Парагвай, Уругвай, Новая Зеландия и др.

В то же время, полной визовой взаимности до сих пор не достигнуто с Австралией, США, Бразилией, Брунеем и Канадой, которые все еще сохраняют визовый режим для граждан некоторых стран-членов ЕС.

Кроме определения перечня стран, имеющих право на безвизовый или визовый въезд, Шенгенская конвенции 1990 года (статьи 5 и 15) определяет условия въезда граждан третьих стран, требующих визы.

Так, с целью краткосрочного пребывания (не более 3-х месяцев) въезд на территорию Шенгена разрешается гражданам, которые имеют действительный документ или документы, которые дают право на пересечение границы; имеют действительную визу, если требуется ее наличие; в случае потребности способны представить документы, обосновывающие цель и условия предполагаемого пребывания, и располагают достаточными средствами к существованию, как на период его предполагаемого пребывания, так и для возвращения в страну, откуда он прибывает. Главным образом, эти требования существуют с тем, чтобы убедиться, что заявитель не представляет угрозу публичному порядку и национальной безопасности стран Шенгенского договора.

Если заявитель шенгенской визы не удовлетворяет всей совокупности данных условий, ему должно быть отказано во въезде на территорию Шенгена[89].

Проблематика отказов в визе и соответственно в праве въезда на территорию Шенгена регулируется внутренним законодательством каждой из стран ЕС. Поскольку вопрос отказов является чувствительным и напрямую касается проблематики прав человека,

89 Существует исключение из этого правила, когда одна из сторон Договора разрешает въезд на свою территорию исключительно из гуманитарных соображений, национального интереса или на основании международных обязательств.

в 2010 году Европейский Союз обязал все страны-члены Шенгенской зоны обосновывать причину отказа в письменной форме[90].

Результаты мониторинга визовой практики стран-членов ЕС, проводившегося ГО «Европа без барьеров» в 2010-13 годах[91], показали, что консульства ЕС обосновывали причину отказа практически во всех случаях. Тем не менее, эта практика существенным образом не повлияла на упрощение механизма апелляции при отказе в выдаче визы.

Дело в том, что система апелляции базируется на принципе, который идет вразрез состязательному принципу «защита–обвинение». Так, в случае отказа заявитель должен в первую очередь обратиться к консулу, который вынес отрицательное для него решение, с просьбой о пересмотре решения, или подать документы об обжаловании отказа в министерство внутренних или иностранных дел страны. Как правило, рассмотрение апелляции уполномоченным органом длится от 3-х месяцев, что делает невозможным передвижение заявителя, требующего регулярных поездок. В то же время, лицо, требующее частых поездок, имеет право после отказа подать документы еще раз. Но на практике, когда в паспорте заявителя оказывается отказ на въезд, получение визы в любом другом консульстве ЕС значительно усложняется.

С 2010 года, после включения нормы об обжаловании отказа в Визовый Кодекс ЕС, процедура апелляции применялась отказниками редко, в большинстве случаев из-за сложности и дороговизны подготовки процедуры, что включает необходимость оплаты услуг адвоката и др.[92].

Также остается не урегулированным вопрос, связанный с нарушениями прав заявителей, которые получили визу, но с меньшим сроком действия или позже срока, обусловленного необходимостью поездки.

Принятие решений в сфере свободы передвижения

Из игроков и органов, что принимают решение в визово-

90 http://novisa.org.ua/wp-content/uploads/2010/09/novisa_publics1274302269.pdf
91 www.novisa.org.ua
92 http://novisa.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/novisa_publics1349762450.pdf

миграционной сфере Европейского Союза, можно выделить следующие: Европейская Комиссия (Директорат Внешних отношений DG Relex и Директорат по вопросам правосудия, свободы и безопасности DG JLS), Европейский парламент, Совет Европейского союза, министерства иностранных дел стран-членов ЕС, министерства внутренних дел и юстиции, органы, что занимаются вопросами миграции, органы приграничного контроля и министерства финансов.

Каждый из перечисленных органов имеет свой уровень и характер заинтересованности в принятии решений, касающихся вопросов передвижения.

Так, согласно Договору о функционировании Европейского Союза, общие полномочия ЕС и государств-членов касаются сотрудничества в сфере свободы, безопасности и правосудия. Шенгенское наследие (Schengen acquis) является частью законодательства ЕС, что разделено между первым «столпом» ЕС, к которому относится контроль границ и визовая политика, и третьим, которые вместе подлежат тщательному контролю со стороны Европейской Комиссии и Европейского Суда, также с привлечением Европейского Парламента.

Европейская Комиссия имеет эксклюзивное право инициативы в сфере контроля над внешними границами и визовой политики в целях кратковременного пребывания и беспрепятственного передвижения в Шенгенской зоне[93].

Это означает, что Комиссия должна вносить предложения относительно политики в сфере свободы передвижения, а Совет ЕС и Европейский Парламент должны проголосовать за то, чтобы эти предложения стали законом. Государства-члены ответственны за их выполнение.

Визовая политика принадлежит к наиболее сложной части внутренней системы функционирования ЕС, когда окончательному решению предшествует долгосрочный процесс рассмотрения и согласования, а для принятия подобных решений необходима полная поддержка всех трех институтов ЕС и всех государств-членов Шенгенской зоны. Также важно отметить, что Лиссабонский договор расширил роль Комиссии в решении миграционных вопросов, усилив в то же время контроль в этой сфере, что находится в компетенции

93 Безвизовая Европа для стран Восточного партнерства: пути достижения. Киев, 2010

государств-членов ЕС и Парламента.

После того, как Европейская Комиссия вносит предложение, Совет единогласно принимает решение узаконить Шенгенские нормы согласно процедуре общего с Парламентом решения (codecision).

Роль Европейского Парламента в данной сфере относительно новая, на сегодняшний день известно лишь несколько случаев, когда Парламент решал визовые вопросы, например, принимая Визовый Кодекс ЕС.

Защита прав граждан, что пересекают границы, находится в компетенции судебной системы, а также международных организаций, например, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ.

Необходимо отметить особую роль в защите прав на свободу передвижения Европейского уполномоченного по правам человека (Европейский Омбудсмен (ст. 21 и 195 Договора об основания ЕС)).

Уполномоченный по правам человека может действовать как по собственной инициативе, так и по требованию заинтересованных лиц. Деятельность Омбудсмена состоит из рассмотрения жалоб (жалобы должны носить индивидуальный характер), поступивших в его адрес от граждан ЕС, или физических, а также юридических лиц, проживающих в одном из государств-членов, или от различных категорий мигрантов.

Визовый Кодекс ЕС – единые правила для поездок

Центральное место среди актов общей визовой политики ЕС занимает Регламент 810/2009 Европарламента и Совета от 14 июля 2009 о введении Визового Кодекса, вступившего в силу 5 апреля 2010 г.. До появления Визового Кодекса консульства ЕС пользовались Общими консульскими инструкциями, что регулировали процесс выдачи разрешений на въезд[94].

Таким образом, Визовый Кодекс Евросоюза является первым в мире международно-правовым документом, что унифицирует нормы и процедуры предоставления виз всех участников Шенгенской зоны.

В частности, в рамках данного документа осуществлена

94 Общие консульские инструкции (ОКИ) были утверждены Исполнительной Комиссией, созданной Конвенцией согласно Шенгенского договора от 14 июня 1985 года.

унификация многочисленных норм и правил визовой политики, что регулирует таким образом основы передвижения граждан третьих стран.

Действие Визового Кодекса было призвано синхронизировать все визовые требования, а основные процедурные элементы были направлены в сторону унификации, с тем, чтобы упростить в целом визовое ходатайство.

К новациям Визового кодекса, расширяющим возможности свободы передвижения, можно отнести введение дополнительной нормы, являющейся принципиально важной для граждан Украины, которые работают или учатся в странах ЕС, пользуясь долгосрочными национальными визами соответствующих стран-членов ЕС. Речь идет о решении ЕС приравнять долгосрочные национальные визы стран-членов ЕС к виду на жительство.

Также в новой редакции ВК каждый владелец национальной (рабочей, студенческой и т.д.) визы любой страны Шенгенской зоны может находиться с транзитными или другими законными целями на территории других стран ЕС (до 90 дней в течение полугода), не опасаясь ареста, конфискации денег и депортации, как это неоднократно случалось в прошлом.

Особый интерес вызывает Статья 24 (2), согласно которой «многоразовые визы нужно выдавать со сроком действия от шести месяцев до пяти лет», если заявитель докажет необходимость частых или регулярных поездок.

Впрочем, важнейшей новацией данной статьи является введение нижней границы срока действия стандартной многоразовой визы – 6 месяцев, с перспективой выдачи следующих виз со сроком действия до 5 лет. Ранее, согласно Договору об упрощении оформления виз[95], была установлена только верхняя граница продолжительности многократных виз (например, «до 1 года», «до 5 лет»), что обуславливало выдачу большого количества фиктивно-многоразовых виз с термином действия в несколько недель.

Теперь выдачу многократной визы на срок действия меньше, чем 6 месяцев, можно будет считать прямым нарушением Кодекса.

95 Соглашение об упрощении оформления виз было подписано между Украиной и Европейским Союзом в 2008 году с целью облегчения процедуры оформления шенгенских виз для определенных категорий граждан.

При последовательном выполнении этой нормы все категории граждан, объективно нуждающиеся в регулярных поездках в страны ЕС, получили реальное улучшение атмосферы вокруг проблемы выдачи шенгенских виз, что, в свою очередь, увеличивает возможности граждан из третьих стран для передвижения.

В Кодексе также была предусмотрена регуляция оснований отказа в визе, в частности, консульства обязали указывать причину отказа (ранее это не было требованием), и, во-вторых, была предусмотрена доступность процедуры апелляции.

В то же время, сохраняется право консульства отказывать в визе исходя из чисто субъективных мотивов, например, если не в полной мере доказано «намерение покинуть территорию государств-членов ЕС».

Как и любая отрасль права, Шенгенское право содержит ряд «слабых звеньев» и пробелов, позволяющих неоднозначно трактовать некоторые положения, или недостаток четких положений там, где они необходимы. К таким пробелам относится регулирование использования многократных шенгенских виз.

Как известно, такие визы выдаются лицам, нуждающимся в регулярных поездках в ЕС и могущих это доказать документально. Большинство таких виз выдается лицам, имеющим регулярные деловые связи с партнерами в ЕС, которые осуществляют регулярные поездки с целью поддержания деловых (профессиональных, общественных) контактов. Для таких лиц многократная шенгенская виза, согласно Визовому кодексу ЕС (статья 24.2), выдается на срок до 5 лет и дает право неограниченного количества краткосрочных визитов на период, не превышающий 90 дней в течение полугода.

Очевидно, что в течение срока действия такой визы у ее владельца нередко возникают потребности поездок в ЕС с целями, отличными от тех, которые были указаны при оформлении виз. Например, посещение родственников, знакомых или с целью туризма. В принципе, действующая многократная шенгенская виза (категория С) дает право пребывания на территории всех стран Шенгенской зоны с различными целями визита в течение указанного срока.

Суть проблемы заключается в том, что в действующем Шенгенском праве не хватает четкой корреляции между

множественностью въездов (для чего предоставляется многократная виза) и множественностью целей поездки, которая почти неизбежно возникает при использовании многократной визы с длительным сроком действия.

В марте 2012 года произошел инцидент с семью украинскими туристами, которых задержала полиция на территории Германии, инкриминируя им нецелевое использование многоразовой шенгенской визы[96].

Людей забрали в полицейский участок прямо из автобуса, который следовал из Польши в Дрезден, где украинские туристы хотели посмотреть достопримечательности. Причиной задержания назвали то, что у них была открыта не туристическая, а бизнес-виза, которую сразу же аннулировали, а сами экскурсанты вынуждены были заплатить штраф за нецелевое использование визы.

Многосторонний анализ ситуации привел к следующим выводам:

- туристы стали заложниками несовершенного законодательства, в данном случае Визового Кодекса ЕС, в котором отсутствуют положения, регулирующие права туристов как отдельной категории путешественников[97].
- Обнаружен конфликт между правилом соответствия цели поездки заявленным целям (при оформлении многократной визы) и необходимостью совершать поездки с различными целями в течение действия указанной визы в условиях невозможности иметь одновременно две-три параллельно действующие шенгенские визы.
- Указанная проблема может быть частично решена путем создания судебного прецедента, что предполагает обращение пострадавших в судебные инстанции ФРГ. Полное решение данной проблемы требует внесения соответствующих изменений в Визовый кодекс ЕС.

---

96 http://tsn.ua/ukrayina/nimecka-policiya-zatrimala-simoh-ukrayinskih-turistiv.html

97 В мае 2014 года Европейская Комиссия предложила Совету ЕС и Европейскому парламенту рассмотреть необходимость внесения изменений в Визовый Кодекс введением новой категории визы для путешественников и гастролеров (tour visa). Окончательное решение Совета ЕС относительно нововведений ожидается в октябре 2014 года.

Выявленная проблема имеет широкое общественное значение, ведь потенциально жертвами правовой коллизии могут стать все граждане, которые сейчас имеют действующие многократные шенгенские визы и пользуются ими в рамках закона, который напрямую не требует идентифицировать все цели, что возникают в процессе осуществления поездок. Упомянутые проблемы могут касаться заявителей всех третьих стран, имплементирующих нормы Визового Кодекса и требующих визы для поездки в Европейский Союз.

Отдельным аспектом проблем пропуска граждан на границе являются случаи недопуска граждан третьих стран на территорию Шенгена из одной страны в другую при наличии действующей шенгенской визы. Как правило, речь идет об отсутствии у заявителя документов, подтверждающих цель визита, или подозрении в манипуляции с такими документами.

Так, например, в 2012 году участились случаи депортации или аннулирования шенгенской визы, с которой граждане Украины пытались путешествовать по территории Шенгена на основании отсутствия документов, подтверждающих цель визита[98].

В этом отношении важно помнить, что виза не является самодостаточным документом, который гарантирует право на въезд в страны Шенгена.

Также путешественникам важно помнить о **правиле первого въезда.** На практике это означает, что Шенгенскую границу желательно пересечь через границу той страны, которая выдала многоразовую визу. Если владелец такой визы пренебрегает этим правилом, ему могут отказать в визе в следующий раз, ссылаясь на то, что выданной визой человек не воспользовался, а консульских работников он обманул.

Важно отметить, что правило первого въезда не прописано в Визовом Кодексе и входит в группу внутренних правил консульств ЕС, которые могут трактоваться консульскими сотрудниками по-разному. Исходя из практики инцидентов, что регулярно возникают у путешественников, необходимо юридически обеспечить четкое разъяснение относительно порядка использования многоразовых виз

98 http://tyzhden.ua/Society/45564

в случае посещения разных Шенгенских стран с разными целями визита, а также касательно «правила первого въезда», особенно в случае транзитного проезда или перелета.

Базы данных: информация о путешественниках

Визовая система ЕС функционирует на двух информационных базах данных: Шенгенская информационная система (SIS) и Визовая информационная система (VIS).

Для обеспечения безопасности государства-члены Шенгена создали в 90-х годах поисковую базу данных (SIS) с целью быстрого и легкого обмена информацией между ведомствами государств-членов. Каждая из стран Шенгена создает свою собственную базу данных, но информация из нее может быть доступной и для других стран-участниц, особенно в тех случаях, когда страны направляют «информационный запрос с целью недопуска» (статья 96).

Формально, согласно статье 94, п.2 1990 г., по такому запросу могут быть переданы только те данные, что не выходят за рамки следующих подпунктов: фамилия, имя; дата и место рождения; гражданство; данные о наличии оружия; данные о готовности к совершению насильственных действий. В то же время, может быть востребована информация о том, был ли человек осужден; подозревается ли человек в том, что он совершил тяжкое преступление или намеревается осуществить его на одной из территорий стран Шенгена; был ли он уже объектом насильственного выдворения из одной из стран Шенгена (статья 96, п.2).

Несмотря на то, что эти требования выглядят вполне мотивированными, на практике они вызывают много вопросов. Например, согласно украинскому законодательству, человек может быть осужден на срок больше года за правонарушение, которое не попадает под категорию уголовной ответственности. Также сложно определить, где заканчивается намерение совершить преступление и начинается стадия подготовки к преступлению, что уже является причиной недопуска согласно принципам Кодекса о границах.

В статье 109 Конвенции идет речь о субъективном праве каждого человека иметь доступ к этим данным, хотя на практике это право ограничено.

Практически невозможным для выполнения является и право,

закрепленное статьями 110–111, на внесение человеком исправлений в SIS данных, которые попали туда ошибочно.

Таким образом, реализация права на свободу передвижения усложняется тем, что гражданам третьих стран недоступна полная информация о тех нормах, на основе которых консульство принимает решение об отказе в выдаче визы. Также непрозрачным является механизм доступа отдельно взятого лица к данным, что попали в Шенгенскую информационную систему, с возможностью исправления ошибок, которые в них могут быть, а также обжалования недопуска на территорию Шенгена.

Согласно положениям, закрепленным в Регламенте Комиссии ЕС 512/2004/ЕС, в ноябре 2011 года в странах Шенгена была запущена Визовая информационная система (VIS). С ее помощью планируется ускорить процесс обработки заявлений на получение визы благодаря использованию оцифрованных отпечатков пальцев и фотографий, а также обеспечить быстрый обмен данными о краткосрочных визах между всеми странами Шенгена.

Данная система начала свою работу в Северной Африке, в 2014–2015 годах ожидается подключение консульств стран ЕС в странах Восточной Европы. Решение принимается Европейской Комиссией после того, как страны-члены Шенгенских соглашений сообщат о своей готовности применять VIS во всех консульствах региона, ответственного за выдачу виз.

Ограничения свободы передвижения иностранцев

Мобильность граждан – это движение, базирующееся на правах и ограничениях, установленных государствами с целью контроля над миграцией и организованной преступностью. Также контроль мобильности используется как инструмент влияния на политическую ситуацию в обществе. Какие же существуют ограничения в сфере передвижения, какими правовыми положениями регулируются, а также предусмотрены ли эффективные механизмы обжалования и механизмы снятия полного или частичного запрета на въезд?

Существует несколько видов ограничений, используемых в современной практике Европейского Союза по отношению к гражданам третьих стран.

Принудительная высылка (депортация) и соглашения о реадмиссии.

Реадмиссия – обязательство третьей страны принимать обратно лиц, проникших с ее территории в одно из государств-членов ЕС и осуществляющих там незаконное пребывание.

Правомерность практики возврата государствами-членами незаконно пребывающих граждан третьих стран признается при условии введения в действие справедливых и эффективных режимов убежища, которые в полной мере соблюдают принцип невысылки.

Также важно отметить, что без предварительного рассмотрения дела ходатайствующего компетентными органами соответствующего государства вопрос о немедленном выдворении (депортации) решаться не может[99].

Сам инструмент выдворения должен использоваться исключительно при наличии доказательной базы, а также отвечать принципу пропорциональности касательно преследуемых целей.

Депортация должна проводиться без дискриминации по всем существующим признакам, при этом первостепенное значение должна иметь Конвенция ООН о правах ребенка (1989 год), а также не наносить ущерба обязательствам, вытекающим из Женевской Конвенции о статусе беженцев (1951 год). Кроме этого, страна, выдворяющая гражданина, должна обеспечить его правовой помощью и языковым содействием.

Другим видом ограничения свободы передвижения является аннулирование визы.

Применение данной санкции достаточно часто встречается в практике пограничных служб. Эта процедура является одним из методов применения санкции запрета на въезд. Можно выделить нарушения, вследствие которых может быть применена вышеуказанная процедура, а именно:

---

99 Согласно Директиве 2005/85/ЕС Совета (2005 г.), гражданин третьей страны, который обратился с ходатайством о предоставлении убежища в каком-либо государстве-члене, не должен рассматриваться как незаконно пребывающий на территории данного государства-члена до вступления в силу отрицательного решения по его ходатайству или решения, прекращающего его право пребывания в качестве лица, ходатайствующего о предоставлении убежища.

- несоответствие цели визита категории полученной визы;
- нарушение визового режима при предыдущих посещениях стран Шенгенского соглашения;
- запрет на въезд, выданный любой из стран Шенгенского соглашения (несмотря на факт открытия посольством визы);
- выявление факта подделки штампов въезда/выезда при пересечении границы; выявление попытки въезда по измененным личным данным (смена фамилии, имени и т.д.);
- выявление факта подделки документов; выявление нарушений национального пограничного и таможенного законодательства соответствующей страны;
- нарушение положений Визового Кодекса ЕС относительно въезда на территорию ЕС.

В зависимости от тяжести совершенного проступка, в отношении нарушителя могут быть применены дополнительные санкции административного порядка, а именно: внесение информации о нарушителе в систему SIS стран Шенгенского соглашения; административный арест с применением штрафных (финансовых) санкций; длительный запрет на въезд в страну (страны).

Механизмы апелляции в случае аннулировании визы существуют, но очень сложны в применении, поскольку идет речь о подготовке документа, который является основой судебного разбирательства в апелляционной инстанции, в частности, в Европейском Суде по правам человека.

Адресные санкции

Санкции – это ограничительные меры, применяемые ЕС против третьих стран, физических или юридических лиц; в то же время санкции являются существенным инструментом влияния на внешнюю политику другой страны.

Санкции также являются инструментом дипломатического или экономического характера, направленным на изменение политики в том, что касается нарушения международного права или прав человека.

Правовой основой для санкций является общая позиция всех государств-членов ЕС. Решение об отмене визовых санкций может

пересмотреть Суд ЕС. В частности, показателен пример рассмотрения в 2014 году исков двух граждан Беларуси, включенных в санкционные списки ЕС в связи с причастностью к нарушениям прав человека в Беларуси. Совет ЕС принял ограничительные меры (в том числе запрет на въезд и заморозку счетов) в отношении ряда беларусских граждан в ответ на исчезновения известных лиц, фальсификацию выборов и серьезные нарушения прав человека в Беларуси. Ограничительные меры несколько раз пересматривались, в том числе в 2011 году, когда в списки попали оба заявителя.

В первом случае речь шла о заместителя председателя Центризбиркома Беларуси Вадима Ипатова. Как отмечается в материалах дела, Совет ЕС включил Ипатова в санкционный список на основании того, что, будучи заместителем главы ЦИК, он «несет ответственность за нарушения международных избирательных стандартов в ходе президентских выборов 19 декабря 2010 года». По мнению суда, при включении Ипатова в санкционный список его права на защиту нарушены не были, а Совет ЕС привел достаточно доказательств обоснованности включения Ипатова в черный список. Исходя из этого, иск не был удовлетворен[100].

Второй иск поступил от журналиста, комментатора беларусского государственного телеканала ОНТ Алексея Михальченко, который попал в список «на том основании, что он является журналистом государственного телеканала ОНТ с высокой и влиятельной должностью»[101]. В 2012 году при пересмотре ограничительных мер Совет ЕС оставил Михальченко в списке, отметив, что он является журналистом с влиятельной позицией и ведущим программы «Как есть, так есть», которая является «инструментом государственной пропаганды на ТВ» и «поддерживает и оправдывает репрессии против демократической оппозиции и гражданского общества». «Оппозиция и гражданское общество систематически выставляются в негативном и уничижительном свете с использованием неправдивой информации.

100 Judgment of the General Court of 23 September 2014 — Ipatau v Council (Case T-646/11) – (FR) http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157927&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=102394

101 General Court of the European Union, PRESS RELEASE No 130/14, Luxembourg, 23 September 2014 http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-09/cp140130en.pdf

Михальченко был особенно активен в этом отношении после разгона мирных демонстрантов 19 декабря 2010 года».

Суд постановил, что были нарушены права Михальченко на защиту, когда в 2012 году принималось решение о продлении действия санкции в его отношении. Суд поясняет, что ЕС изменил формулировки причин внесения Михальченко в черный список, но не уведомил заявителя об этом. Совет был обязан проинформировать журналиста «о новых доказательствах, которые намеревался использовать против него». Так как это не было сделано до того, как решение о продлении санкций было принято, у него не было возможности на защиту.

Кроме того, суд отметил, что Совет ЕС сделал ошибки в оценке ситуации, данной в 2011 году. В частности, из документов не следует, что Михальченко является журналистом с высокой должностной позицией. Предоставленные советом документы не подтверждают, что у программы «Как есть, так есть» была столь многочисленная аудитория, а Михальченко являлся настолько влиятельным журналистом в беларусских СМИ, что мог бы нести какую-то ответственность за фальсификации на выборах или репрессии. Таким образом, иск был удовлетворен, а ограничительные меры в отношении Михальченко сняты.

При этом, у каждой из стран ЕС существует свой алгоритм введения ограничений, а также разные органы принятия решений. Так, например, в случае с Британией решение о запрете въезда регулируется Пограничным агентством, а в случае Польши все правовые решения, касающиеся международных санкций, осуществляются Межведомственной группой по международным санкциям, назначаемой премьер-министром. Работой группы руководит заместитель госсекретаря Министерства иностранных дел, курирующий договорно-правовое подразделение министерства. В случае Швеции, решение по ограничению въезда принимает Миграционная служба, тогда как, например, в Болгарии право на въезд находится в компетенции Национального визового центра. Таким образом, право на въезд и существующие ограничения координируются разными ведомствами, что в значительной степени усложняет процесс апелляции для граждан, которых ограничили в возможности въезда.

Упрощение визового режима с третьими странами

Важную роль во вторичном праве ЕС играют международные договоры, заключенные между Европейским Сообществом или Союзом в целом с «третьими странами» и международными организациями, а также дополнительные соглашения и конвенции, подписанные государствами-членами согласно предписаниям учредительных договоров.

Одним из важных договоров, регулирующих вопрос передвижения граждан третьих стран, является Договор об упрощенном оформлении виз, что стало одним из важных инструментов смягчения последствий расширения Шенгенской зоны для третьих стран.

Согласно положениям договора с Украиной, 14 категорий граждан, требующих наиболее частых поездок в ЕС, имеют право на облегченную процедуру получения виз, в частности, речь идет об отмене визового сбора в 35 евро для тех, чья цель поездки совпадает с категорией. Также заявитель льготной категории имеет право на получение многоразовых виз, а его документы должны рассматриваться не более 10 дней.

Тем не менее, остается место для использования консульскими работниками внутренних инструкций, в частности, когда идет речь о необходимости доказать документально не только цель поездки, но и намерение вернуться в страну происхождения. Решение относительно въезда на территорию ЕС остается исключительно за консульством или соответствующей иммиграционной службой страны.

Также важно понимать, что Соглашение, вводя ряд льгот, не снимает те ограничения, о которых непосредственно не указано в Соглашении, но которые существуют согласно Шенгенскому праву.

Например, лицо, которому в прошлом было отказано в получении визы, или которое было депортировано в связи с правонарушениями на территории стран-членов ЕС, не может рассчитывать на все льготы, даже если попадает в круг специфических категорий, определенных Соглашением.

Также отсутствует четкое разъяснение касательно права на получение многоразовой визы после использования минимум одной одноразовой (статья 5 Соглашения об упрощенном оформлении виз), поскольку существуют случаи, когда консульства, рассматривая заявки

на долгосрочные визы, не берут во внимание ранее использованные визы, особенно если они выданы другими Шенгенскими странами, а также визы, выданные для поездок с другими целями. Этот пробел существенно ограничивает сферу применения данной нормы и не отвечает букве действующего Шенгенского права.

В то же время, Соглашение стало первым и правильным шагом в сторону упрощения передвижения и поддержки мобильности. Как известно, Договор об упрощении визового режима предусматривает введение безвизового режима для граждан стран, имплементирующих его положения как долгосрочную перспективу.

При этом важно работать над совершенствованием Договора, поскольку рекомендационный характер его положений позволяет консульским сотрудникам применять их исходя из многих обстоятельств, в частности: принципов внутренней безопасности, защиты внутреннего рынка, заинтересованности в усилении контактов между людьми, политической воли, а также исторически сложившихся отношений между странами.

Красноречивым является анализ официальной статистики ЕС[102] относительно выдачи шенгенских виз, что показывает наличие политической воли в визовой политике.

Так, исходя из анализа статистических данных, граждане Украины получают чуть больше 9% всех виз Европейского Союза, уверенно держа пальму первенства после лидера – России, что получает почти 25% всех виз. Третье место по количеству выданных виз занимает Китай, за ним Турция и Беларусь.

В то же время пропорционально количеству населения украинцы получают меньше виз ЕС, чем беларусы: в 2009 и 2010 годах одна выданная виза ЕС приходилась на 21 гражданина Беларуси и 41 гражданина Украины[103].

Также существует разница в количестве отказов в получении виз. Так, например, уровень отказов гражданам Украины на 2010

---

102 Европейский Союз на своем официальном сайте http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm публикует статистику количества виз, выданных гражданам третьих стран. Сводная таблица содержит информацию о количестве выданных виз всеми консульскими учреждениями, что являются членами Шенгенского договора.

103 http://novisa.org.ua/wp-content/uploads/2010/09/novisa_publics1283762336.pdf

год составлял меньше 4%, России – меньше 2%, столько же отказов получили беларусские заявители, несмотря на отсутствие визового диалога Беларуси с Европейским Союзом на тот момент[104].

Приведенные отличия говорят о значительной роли политического фактора, когда уровень доступности виз зависит не от объективных критериев Шенгенского права, а от политических установок, которые содействуют или препятствуют поездкам граждан третьих стран.

Атмосфера политических отношений между ЕС и третьими странами, ситуация с демократией и правами человека в соответствующих странах является чувствительным фактором, но при этом она не влияет на уровень либеральности или, наоборот, суровости визовой политики. Об этом четко свидетельствует статистика выданных виз, например, в России или Китае.

3.4. Международные договоры на пространстве СНГ

Свобода передвижения в рамках Содружества Независимых Государств

После распада Советского союза и возникновения на его территории новых независимых государств последовал процесс формирования международно-правовых отношений между странами бывшего СССР. Данный процесс проходил как на двустороннем уровне, так и на уровне многосторонних межгосударственных соглашений и интеграционных объединений. Начало было положено созданием Содружества Независимых Государств (СНГ) 8 декабря 1991 года руководителями Беларуси, России и Украины. Анализ уставных документов Содружества позволяет сделать вывод, что гуманитарный аспект свободы трансграничного передвижения в них рассматривался в первую очередь.

В отношении Содружества наблюдаются следующие тенденции в регламентации свободы трансграничного передвижения:

Декларативный характер норм и отсутствие эффективных

104 Республика Беларусь начала переговоры об упрощении визового режима с ЕС только в начале 2014 года.

механизмов контроля их соблюдеРазличный объем взаимных обязательств участников;

Переход от многостороннего к двустороннему регулированию;

Более интенсивное сотрудничество по тем же вопросам и между теми же участниками, но в рамках других объединений.

Роль СНГ в формировании региональных стандартов свободы передвижения следует из преамбулы Соглашения о создании СНГ. Страны-основатели образовали Содружество, в том числе:

А) основываясь на исторической общности народов и сложившихся между ними связях,

Б) считая, что дальнейшее развитие и укрепление отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества отвечают коренным национальным интересам их народов и служат делу мира и безопасности,

В) подтверждая свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, Хельсинского Заключительного акта и других документов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,

Г) обязуясь соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов.

В Соглашении декларируется, что государства-учредители гарантируют своим гражданам независимо от их национальности или иных различий равные права и свободы. Каждая из Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий, гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы, в соответствии с общепризнанными международными нормами прав человека.

В ст. 5 Соглашения о создании Содружества Независимых Государств была закреплена приверженность государств-членов СНГ принципу свободы передвижения граждан: «Стороны гарантируют открытость границ, свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества» [105].

21 декабря 1991 года в Алма-Ате главы одиннадцати суверенных

105 Соглашение о создании Содружества Независимых Государств http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1

государств (за исключением Латвии, Литвы, Эстонии, а также Грузии, которая стала членом СНГ в 1993 году и официально перестала быть членом этой международной организации 18 августа 2009 г.) подписали Протокол к этому Соглашению[106]. В нем было подчеркнуто, что Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина на равноправных началах образуют Содружество Независимых Государств.

22 января 1993 года в Минске на саммите СНГ был принят Устав Содружества[107]. Его не подписала Украина, которая таким образом не является государством-членом СНГ, а может рассматриваться только как государство-учредитель и участник Содружества. В свою очередь Туркменистан на казанском саммите СНГ (26 августа 2005 года) заявил о том, что будет участвовать в Содружестве в качестве «ассоциированного члена». Грузия, которая стала членом СНГ в 1993 году, официально перестала быть членом этой международной организации 18 августа 2009 г. Такая сложная политическая судьба Содружества безусловно отражает противоречия, которые были заложены в природе организации.

Тем не менее, в сфере трансграничного перемещения граждан в рамках СНГ разработаны достаточно прогрессивные нормы. Эффективность этих норм ограничена отсутствием механизмов реализации. Основное регулирование трансграничного передвижения осуществляется на уровне двусторонних соглашений.

В Уставе СНГ среди *основных целей* Содружества перечислены и те, которые создают предпосылки для сотрудничества в сфере свободы трансграничного передвижения:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- всестороннее и сбалансированное экономическое и социальное

106 Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств, подписанному 8 декабря 1991 года в г. Минске Республикой Беларусь, Российской Федерацией (РСФСР), Украиной. http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=6

107 Устав Содружества Независимых Государств. http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=187

развитие государств-членов в рамках общего экономического пространства, межгосударственная кооперация и интеграция;

- обеспечение прав и основных свобод человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и документами СБСЕ;
- содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве.

В Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств[108], утвержденной Межпарламентской Ассамблеей государств-участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 г., были провозглашены ключевые социально-трудовые права граждан государств-членов СНГ. В частности, объявлено о создании единого рынка труда с безвизовым перемещением граждан на территории государств; равные права на труд, приносящий им доход и связанный с удовлетворением их личных и общественных потребностей, на территории любого государства (ст. 1).

В ст. 22 Конвенции СНГ от 26 мая 1995 г. «О правах и основных свободах человека»[109], заключенной между Арменией, Беларусью, Грузией, Кыргызстаном, Молдовой, Россией и Таджикистаном и вступившей в силу в 1998 году, провозглашено, что каждому, кто законно находится на территории какой-либо Договаривающейся стороны, принадлежит в пределах этой территории право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства. При этом каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. Вышеуказанные права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, для охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц. Таким образом, формулировка нормы о свободе передвижения не содержит дополнительных гарантий по сравнению с Международным пактом о гражданских и

---

108 Постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ «О хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств» от 29.10.1994 http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=374

109 Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=451

политических правах. В отсутствие какого-либо механизма контроля над соблюдением Конвенции такое дублирование норм само по себе не создает на пространстве СНГ упрощенного режима трансграничного передвижения.

Низкая эффективность создания новой системы сотрудничества на постсоветском пространстве может быть во многом продиктована аморфностью СНГ как межгосударственного образования. Большинство государств-участников не были заинтересованы в создании сильных региональных институтов, которые могли бы хоть сколько-нибудь ограничить их суверенитет.

Вместе с тем, регулирование свободы передвижения в рамках СНГ может быть условно поделено на 2 составляющие: а) создание принципов и норм общего характера (зачастую декларативных) и б) работа над специальным регулированием вопросов свободы передвижения и миграции. Для второй составляющей характерно создание многосторонних и двусторонних договоров по отдельным аспектам свободы трансграничного передвижения (безвизовый режим, упрощенный пограничный контроль, обмен информацией о прибывающих иностранцах и т.д.). При этом на многостороннем уровне сохраняются такие устойчивые направления координации, как противодействие незаконной миграции, комплексные меры регулирования миграции и пограничного взаимодействия.

Так, в Концепции согласованной пограничной политики стран СНГ[110], принятой решением Совета глав государств в августе 2005 г., среди основных направлений названы:

- обеспечение пограничной безопасности участников с учетом совместных действий по пресечению незаконной миграции;
- социально-экономическое развитие приграничных территорий наряду с созданием комплекса мер регулирования миграционных потоков.

Данная Концепция рассматривает ситуацию миграции в двух аспектах: как явления, подрывающего основы национальной безопасности, если она носит нелегальный характер, и как позитивного фактора, сближающего государства, интегрирующего общество и граждан в едином пространстве.

---

110 http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1819

В рамках этого направления 18 октября 2011 г. подписано Соглашение о Единой системе учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников Содружества Независимых Государств[111]. Соглашение подписано Арменией, Беларусью, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном и вступило в силу 2 января 2013 г. Документ предусматривает создание Единой системы учета граждан третьих государств и лиц без гражданства, въезжающих на территории государств-участников Содружества Независимых Государств. Предусмотрен ряд шагов по разработке и подготовке к внедрению Единой системы.

В визовых, консульских и некоторых иных вопросах трансграничного передвижения наблюдается тенденция перехода от участия в многосторонних соглашениях к двусторонним. Такой подход позволяет легче контролировать выполнение соглашений в отсутствие действенных межгосударственных органов, более оперативно вносить в них изменения и дополнения. По тем же причинам набор двусторонних договоров не может составлять устойчивую систему, гарантирующую гражданам стран Содружества возможность беспрепятственного передвижения между странами.

Так, 21 ноября 2014 года в Ашхабаде был подписан протокол о прекращении действия Соглашения от 13 ноября 1992 года о взаимном признании виз государств-участников Содружества Независимых Государств. Прогрессивный по своей идее документ предполагал взаимное признание виз, выданных иностранцам компетентными органами стран-участников. Однако странам так и не удалось имплементировать нормы Соглашения в национальное законодательство. В течение 1999-2001 гг. фактически все страны-участники вышли из Соглашения либо приостановили его действие, тем самым отказавшись от дальнейшего многостороннего сотрудничества по данному вопросу[112].

Еще одним примером свертывания многостороннего сотрудничества является Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников. Документ был подписан в Бишкеке

111 http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3201

112 Подробная информация депозитария http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/summary?doc=163

9 октября 1992 года и вступил в силу. Статьей 1 документа определялось, что граждане стран-участниц имеют право въезжать, выезжать и передвигаться по территории Сторон без виз, при наличии документов, удостоверяющих их личность или подтверждающих их гражданство. Участниками Соглашения стали Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдавия, Россия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан. 1 августа 1995 года к нему присоединилась Грузия.

Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников призвано способствовать развитию дружественных добрососедских отношений, укреплению экономических, торговых, научно-технических, культурных и иных связей, а также необходимости обеспечить действенную защиту прав и интересов граждан государств-участников Содружества.

В то же время документ не регулирует порядок въезда, выезда и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Сторон. Также документ предусматривает возможность произвольных ограничений: «Национальным законодательством Сторон может предусматриваться введение ограничений на передвижение по их территории упомянутых выше граждан Сторон, иностранных граждан и лиц без гражданства»[113]. Какого-либо теста на законность и целесообразность ограничений Соглашение не предусматривает. Отдельно оговаривается, что в случае необходимости принятия особых меры по защите границ и территории при чрезвычайных обстоятельствах, в частности, в ситуациях, угрожающих безопасности, Стороны оставляют за собой право ограничивать свободу передвижения иностранцев. В этом случае безвизовое передвижение не исключает права осуществлять соответствующий паспортный и иные виды контроля.

Соглашение затрагивает и вопросы транзитного трансграничного движения. Стороны обязуются пропускать в третьи государства в пунктах пропуска, открытых для международного пассажирского сообщения, граждан Сторон, имеющих действительные и надлежащим образом оформленные документы на право пересечения границы, и должны предпринимать меры к недопущению выезда в третьи

113 http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=149

государства лиц, которым выезд закрыт компетентными органами Сторон. Таким образом, этот документ закрепляет возможность компетентными органами одной страны исполнять решение, принятое в другой стране, об ограничении права на передвижение.

Судьба рассматриваемого Соглашения также закончилась безуспешно[114]. Азербайджан и Украина его не подписали. 9 июня 1999 года из Бишкекского соглашения вышла Туркмения, в 2001 – Россия и Узбекистан. Узбекистан подписал соглашение о введении визового режима в марте 2000 года с Туркменией, а 3 июня 2000 года – с Кыргызстаном. Казахстан принял решение временно приостановить действие Соглашения, а затем вышел из него (08.02.2001)[115].

В русле тенденций двустороннего регулирования вопросов трансграничного передвижения между странами СНГ заключены соответствующие соглашения. Не анализируя их подробно, перечислим документы, относящиеся к сотрудничеству Беларуси, России и Украины. 16 января 1997 года в Москве было заключено межправительственное российско-украинское Соглашение о безвизовых поездках граждан. По соглашению между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом Министров Украины о безвизовых поездках граждан от 12 июня 2009 г. граждане Беларуси могут въезжать, выезжать, следовать транзитом и находиться на территории Украины без виз (до 90 дней в течение 180 дней с даты первого въезда) при наличии документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих гражданство[116]. Двусторонние отношения Беларуси и России будут более подробно рассмотрены далее.

Успешный опыт реализации двусторонних соглашений между странами-участниками СНГ наглядно демонстрирует, что решить эти проблемные вопросы между всеми странами сразу Содружество не в состоянии. Зачастую не совпадающие интересы государств ведут к разной скорости процессов сотрудничества, их фрагментации и разноуровневости. В перспективе отдельные страны СНГ, готовые поддерживать более высокий уровень кооперации, сформировали другие межправительственные объединения.

114 http://www.kommersant.ru/doc/150212
115 Информация депозитария http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/summary?doc=149
116 http://house.gov.by/index.php/,5679,24509,,,0,0,0.html

Союзное государство Беларуси и России

В настоящее время Союзное государство существует скорее на бумаге, обеспечивая ритуальную функцию приверженности идеям интеграции двух соседних государств. Тем не менее, представляется возможным рассмотреть комплекс двусторонних межгосударственных соглашений между Беларусью и Россией в сфере трансграничного передвижения. 2 апреля 1996 г. Республика Беларусь и Российская Федерация подписали Договор об образовании Сообщества[117]. В Договоре декларировалась готовность образовать глубоко интегрированное политически и экономически Сообщество России и Беларуси. Для создания единого экономического пространства, эффективного функционирования общего рынка и свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы предполагалось уже до конца 1997 г. синхронизировать этапы, сроки и глубину проводимых экономических реформ, создать единую нормативно-правовую базу для устранения межгосударственных барьеров и ограничений в осуществлении равных возможностей для свободной экономической деятельности, завершить создание общего таможенного пространства с объединенной службой управления и даже унифицировать денежно-кредитные и бюджетные системы для создания условий введения общей валюты. В социальной сфере предполагалось обеспечить равные права граждан Беларуси и России при получении образования, трудоустройстве и оплате труда, приобретении имущества в собственность, владении, пользовании и распоряжении им. Таким образом, при реализации провозглашенных целей Сообщество России и Беларуси могло бы превратиться в принципиально новое в мировой практике межгосударственное объединение с признаками конфедерации.

В соответствии со ст. 17 Договора дальнейшее развитие Сообщества и его устройство должно было определяться референдумами. Несмотря на это, 2 апреля 1997 г. президенты России и Беларуси подписали Договор о Союзе двух стран[118], а 23 мая 1997 г. – Устав Союза[119], в котором более подробно был отражен

117 http://www.soyuz.by/about/docs/dgovor2/
118 http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor3/
119 http://www.soyuz.by/about/docs/dogovor4/

механизм интеграционных процессов двух государств. Принятие этих документов не предполагает принципиальных изменений в государственном устройстве Беларуси и России. Так, в ст. 1 Договора о Союзе Беларуси и России констатируется, что «каждое государство – участник Союза сохраняет государственный суверенитет, независимость и территориальную целостность». Среди целей Союзного государства названы неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и формирование единой правовой системы демократического государства. Статья 7 устанавливает, что внешней границей Союзного государства являются границы государств-участников с другими государствами или пространственный предел действия государственных суверенитетов государств-участников. Статья 14 провозглашает институт гражданства Союзного государства. Граждане государств-участников одновременно являются гражданами Союзного государства.

Граждане Союзного государства пользуются равными правами и несут равные обязанности на территории другого государства-участника. Однако государства-участники могут в одностороннем либо двустороннем порядке ограничить это положение.

Органы Союза Беларуси и России не наделены правом принятия нормативных актов прямого действия. На их решения распространяются те же требования, что и на другие международные договоры и соглашения. Парламентское собрание осталось представительным органом, акты которого носят рекомендательный характер.

Интеграционные процессы, заложенные в учредительных документах СНГ и Союза Беларуси и России объективно требовали достаточного времени для имплементации. Несмотря на это, уже 25 декабря 1998 г. были подписаны Декларация о дальнейшем единении Беларуси и России, Договор о равных правах граждан и Договор о создании равных условий субъектам хозяйствования[120].

В настоящее время свободный режим передвижения между Беларусью и Россией гарантирован Соглашением об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на

120 http://www.soyuz.by/news/soyuz/10358.html

территориях государств-участников Союзного государства (Санкт-Петербург, 24 января 2006 года)[121].

Гражданам одной Стороны, пребывающим на законных основаниях на территории другой Стороны, гарантируются равные права с гражданами этой другой Стороны на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (Статья 1). Граждане одной Стороны независимо от места пребывания (проживания) имеют право свободно въезжать, выезжать, пребывать, следовать транзитом, передвигаться и выбирать место жительства на территории другой Стороны по действительным документам, без миграционной карты (Статья 2).

По сути Соглашение содержит те же нормы, которые можно найти в договорах с третьими странами о безвизовых поездках. По сравнению с режимом подобных договоров, особые привилегии «гражданам Союзного государства» в отношении свободы передвижения не предусмотрены. Права граждан одной Стороны на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории другой Стороны могут быть ограничены в порядке, предусмотренном законодательством этой другой Стороны, в интересах обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан (Статья 5). Стандартная оговорка об ограничениях позволяет как Беларуси, так и России применять к иностранцам из договаривающихся стран все те же меры принуждения, которые применяются к любым иностранцам, включая высылку, выдворение либо депортацию.

Помимо этого, в рамках двустороннего сотрудничества был принят пакет ведомственных двусторонних договоров. К ним относится Соглашение между правительствами РФ и Беларуси об использовании миграционной карты единого образца 2004 г.[122]. Указанный договор исключает граждан Союзного государства из общего понятия «иностранные граждане» и позволяет им не заполнять миграционную карту, передвигаясь в его пределах (ст. 2). Таким образом, предполагается, что меры иммиграционного контроля будут применяться сторонами по отношению к внешней миграции на совместной и унифицированной правовой платформе (ч. 1 ст. 3-4).

121 http://www.postkomsg.com/documentation/rights/19/
122 http://www.postkomsg.com/documentation/rights/16/

В декабре 2008 г. было подписано Соглашение между Министерством внутренних дел Республики Беларусь и Федеральной миграционной службой России о сотрудничестве в области миграции. Практическое взаимодействие указанных миграционных органов происходит регулярно в форме деловых встреч и рабочих совещаний. Так, в июле 2009 г. на совместном совещании Управления ФМС России по Псковской области и Управления по гражданству и миграции УВД Витебского облисполкома (Беларусь) в г. Великие Луки был рассмотрен вопрос о координации органов внутренних дел Беларуси и подразделений ФМС России при осуществлении депортации граждан третьих государств с приграничных территорий государств-участников. В марте 2011 г. Департаментом по гражданству и миграции МВД Беларуси был предложен ФМС России на согласование проект единого миграционного пространства с заложенным в нем аналогом шенгенской визы ЕС для въезда и краткосрочного пребывания иностранных граждан из третьих стран и с информационным банком данных о физических и юридических лицах, их приглашающих. В августе 2012 г. в г. Минске прошло заседание межведомственной рабочей группы по проведению единой миграционной политики Союзного государства, где обсуждался проект будущего Соглашения об обмене базами данных по лицам, в отношении которых действуют ограничения на выезд[123].

Таможенный союз, ЕврАзЭС

Экономическое объединение Беларуси, Казахстана и России начало формироваться 6 января 1995 г. с подписания Соглашения о Таможенном союзе между Российской Федерацией и Республикой Беларусь, а также Соглашения о Таможенном союзе между Российской Федерацией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан от 20 января 1995 г.. Кыргызская Республика присоединилась к этим соглашениям 29 марта 1996 г.. Тогда же Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация подписали Договор об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях. 26 февраля

123 http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=1637%3A2012-12-11-04-28-55&catid=1%3Aeurasianintegration&Itemid=40

1999 г. к соглашениям о Таможенном союзе и к названному Договору присоединилась Республика Таджикистан. В соответствии с Договором об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях были учреждены совместные органы управления интеграцией: Межгосударственный Совет, Интеграционный Комитет (постоянно действующий исполнительный орган), Межпарламентский Комитет. Интеграционный Комитет был наделен в декабре 1996 г. также функциями исполнительного органа Таможенного союза.

В апреле 1998 года главами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации было подписано совместное Заявление «О десяти простых шагах навстречу простым людям»[124], целью которого стало придание действующим интеграционным процессам качественно нового, дополнительного импульса.

В документе подчеркнуто, что содержащиеся в Заявлении меры носят комплексный характер, и их реализация должна способствовать улучшению условий жизни и более тесному сближению народов. Заявление принято с целью создания взаимоприемлемых условий для беспрепятственного перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, а также отражает стремление уже сегодня создать возможности для улучшения условий жизни населения своих стран и задействовать конкретные механизмы, позволяющие снять препятствия для работы и отдыха, поездок граждан в пределах договаривающихся государств. Как отмечается в документе, важным конкретным шагом на этом пути должно стать обеспечение гражданам свободного и равного права пересечения границ четырех государств, пограничного, таможенного и иных видов контроля.

В дальнейшем заявленные идеи были положены в основу ряда соглашений. 24 ноября 1998 было подписано Соглашение об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств-участников Таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты[125].

---

124 http://evrazes.com/docs/view/61

125 Решение Совета Глав Правительств при Межгосударственном Совете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 24.11.1998 №24 (с изм. от 28.10.2003) «О Соглашении об обеспечении свободного и равного права пересечения физическими лицами границ государств

Документ подтверждал приверженность принципам свободы и равных прав передвижения граждан в пределах общей таможенной границы Таможенного союза. Статья 3: Стороны устанавливают, что основанием пропуска физических лиц в приоритетном, упрощенном порядке является наличие действующих документов, подтверждающих факт их постоянного проживания на территории одного из государств-участников соглашений о Таможенном союзе. Пропуск физических лиц в приоритетном, упрощенном порядке включает осуществление пограничного (паспортного) контроля (проверку документов), который производится в соответствии с национальными законодательствами государств-участников.

ЕврАзЭС была создана в 2000 году пятью постсоветскими республиками (Беларусью, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном) в целях развития процессов интеграции между ними и углубления взаимного сотрудничества в различных областях. В 2006 году к ЕврАзЭС присоединилась Республика Узбекистан. Учредительным документом этой международной организации являлся Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10.10.2000 г., который определяет систему и компетенцию органов этого объединения, условия членства в нем государств и иные организационно-правовые вопросы. В октябре 2014 года было решено, что ЕврАзЭС прекращает свою деятельность с 1 января 2015 года в связи с подписанием Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

В рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) 30 ноября 2000 г. государства-члены ЕврАзЭС подписали соглашение о взаимном безвизовом режиме для своих граждан[126]. Согласно статье 1 этого соглашения, гражданину государства-участника ЕврАзЭС не требуется виза для въезда на территорию другой страны-участника, за исключением ситуаций, угрожающих национальной безопасности. Граждане государств-участников ЕврАзЭС имеют право на передвижение через границы между этими государствами при условии, что у них имеется один из документов, входящих в перечень действующих документов, составленный государствами-членами.

- участников Таможенного союза и беспрепятственного перемещения ими товаров и валюты»

126 http://evrazes.com/docs/view/45

К 2007 году в рамках ЕврАзЭС на Межпарламентской ассамблее ЕврАзЭС была одобрена Евразийская социальная хартия, согласно которой граждане государств-членов ЕврАзЭС имеют право заниматься на территории государства Сообщества любой приносящей доход законной деятельностью на равных основаниях с гражданами государства пребывания, за исключением ограничений, вызванных вескими экономическими или социальными причинами.

При оценке юридической силы вышеуказанной хартии и других документов, принимаемых в рамках ЕврАзЭС, следует учитывать, что в отличие от регламентов ЕС акты органов ЕврАзЭС не имеют прямого действия.

10 октября 2014 года главы России, Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана в Минске подписали документы о ликвидации Евразийского экономического сообщества в связи с началом функционирования Евразийского экономического союза с 1 января 2015 года.

Альянс Грузии, Украины, Азербайджана, Молдовы (ГУАМ)

ГУАМ — региональная организация, созданная в октябре 1997 государствами Грузией, Украиной, Азербайджаном и Молдовой (с 1999 по 2005 в организацию также входил Узбекистан). Название организации сложилось из первых букв названий входящих в него стран.

Каких-либо значимых правовых стандартов в рамках организации разработано не было. В то же время на политическом уровне государства-участники заявляли о намерении развивать активное сотрудничество на пространстве ГУАМ на основе принципа «четырех свобод». В этой связи особое внимание должно уделяться последовательной работе с целью достижения полной свободы передвижения людей в рамках всего европейского пространства. Страны-участницы ГУАМ обязались содействовать друг другу в реализации соответствующих договоренностей с ЕС об упрощении визового режима с целью его последующего упразднения[127].

127 Варшавское Заявление Совета министров иностранных дел ГУАМ о перспективах сотрудничества и европейской интеграции http://guam-organization.org/node/1211

IV. Национальное регулирование

4.1. Беларусь

Правовые основы свободы передвижения в Республике Беларусь

Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. Данный Пакт ратифицирован Республикой Беларусь, и его нормы в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению и имеют силу закона.

Конституция, в отличие от Пакта, закрепила право на свободное передвижение и выбор места жительства в пределах территории Республики Беларусь лишь за своими гражданами (ст. 30). Между тем, статьей 11 Конституции предусмотрено, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами.

Действующее законодательство содержит ряд ограничений на свободу передвижения для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранцы) содержатся в Законе Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства». Частью 2 ст. 3 Закона установлено, что если международными договорами установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе, то применяются правила международного договора. Иными словами, Закон закрепляет приоритет норм международных договоров.

Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без

гражданства» гарантирует, что иностранцы имеют право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах территории Республики Беларусь в соответствии с Законом и иными актами законодательства. Порядок передвижения иностранцев и выбор ими места жительства определены Законом и Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, утвержденными постановлением Совета Министров Республики Беларусь №73 от 20.01.2006.

Закон закрепляет, что иностранцы могут свободно передвигаться по территории Республики Беларусь, за исключением мест, для посещения которых требуется специальное разрешение, выдаваемое уполномоченными государственными органами или иными организациями Республики Беларусь, и объектов, для въезда на территорию которых и пребывания на ней требуется специальное разрешение, выдаваемое администрациями этих объектов. Перечень таких мест определен постановлением Совета Министров №145 от 03.02.2006 (воинские части, пограничные зоны, зоны проведения контртеррористических операций, зоны отчуждения).

Закон закрепляет основания для ограничения прав иностранцев на въезд в Республику Беларусь, на выезд из Республики Беларусь, а также основания для выдворения иностранцев с территории Республики Беларусь.

Порядок применения указанных ограничений содержится в следующих нормативных правовых актах:

- Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (в части применения депортации);
- Визовые правила Республики Беларусь, утвержденные постановлением Совета Министров №1065 от 15.07.2010 г.;
- Положение о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь, утвержденное постановлением Совета Министров №146 от 03.03.2006 г.;
- Положение о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденное постановлением Совета Министров №333 от 15.03.2007 г.;
- иных актах законодательства.

Ограничения на въезд и пребывание для иностранцев

Национальное законодательство не в полной мере реализует положения статьи 12 Пакта. В частности, законодательство содержит чрезмерно широкие и нечеткие основания для ограничения иностранцев во въезде в Республику Беларусь. Кроме того, Закон «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» предоставляет органам пограничной службы, ответственным за принятие решения о въезде иностранного гражданина, возможность самостоятельно решать, разрешить или отказать во въезде иностранцу. Закон содержит ряд оснований, когда иностранцу *может быть* отказано во въезде в Республику Беларусь и основания, когда иностранцу *отказывается* во въезде.

Такая расплывчатая формулировка дает возможность произвольно использовать имеющиеся основания для отказа во въезде в Беларусь.

Законодательство Беларуси предусматривает различные механизмы запрета на въезд в Республику Беларусь и выдворения из страны:

- отказ в выдаче визы;
- отказ во въезде в Беларусь при наличии выданной визы;
- высылка из Республики Беларусь;
- депортация за совершение административного правонарушения.

Два первых механизма применяются на основании положений статьи 30 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», в соответствии с которой иностранцу может быть отказано в выдаче визы или во въезде в Республику Беларусь, если:

1. иностранец в пункте пропуска через государственную границу нарушил правила пересечения государственной границы, таможенные правила, – до устранения нарушения;
2. срок действия документа для выезда за границу не превышает девяноста суток до дня предполагаемого выезда иностранца из Республики Беларусь;
3. иностранец осужден в Республике Беларусь или другом государстве за совершение преступления, признаваемого таковым в соответствии с Уголовным кодексом Республики Беларусь, и судимость не снята или не погашена;

4. иностранец во время своего пребывания в Республике Беларусь неоднократно (пять и более раз) в течение одного календарного года привлекался к административной ответственности и не истек срок, по окончании которого он считается не подвергавшимся административному взысканию;
5. иностранец, подвергнутый во время своего пребывания в Республике Беларусь административному взысканию в виде штрафа, не уплатил его в срок, установленный законодательными актами Республики Беларусь для исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа;
6. иностранец не может подтвердить наличие средств, необходимых для покрытия расходов по его пребыванию в Республике Беларусь и выезду из Республики Беларусь, или предъявить гарантии предоставления таких средств в порядке и размере, устанавливаемых Советом Министров Республики Беларусь;
7. истек срок временного пребывания иностранца в Республике Беларусь;
8. имеются достаточные основания полагать, что иностранец может уклониться от выезда из Республики Беларусь по окончании срока временного пребывания или временного проживания либо использовать территорию Республики Беларусь для незаконной миграции в третье государство;
9. пребывание иностранца в Республике Беларусь противоречит интересам национальной безопасности Республики Беларусь, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц;
10. въезд иностранца в Республику Беларусь должен быть ограничен в целях реализации международных договоров Республики Беларусь;
11. иностранец, подлежащий обязательному медицинскому страхованию в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь, не имеет договора обязательного медицинского страхования, заключенного с белорусской страховой организацией, или договора медицинского страхования,

заключенного с иностранной страховой организацией, действительного на территории Республики Беларусь.

Вместе с тем, согласно части 2 ст. 30 Закона иностранцу *отказывается* в выдаче визы или во въезде в Республику Беларусь, если:

- при представлении в соответствующие государственные органы Республики Беларусь документов, необходимых для получения визы для въезда в Республику Беларусь или принятия решения о его въезде в Республику Беларусь, иностранец сообщил ложные сведения, представил документы и (или) сведения, не соответствующие требованиям законодательства Республики Беларусь, в том числе подложные, поддельные или недействительные документы;
- иностранец включен в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен;
- Республика Беларусь объявила иностранца неприемлемым или нежелательным (persona non grata);
- имеются сведения, что иностранец является или являлся лицом, осуществляющим экстремистскую, в том числе террористическую, деятельность, имеет или имел отношение к деятельности, направленной на причинение ущерба национальной безопасности Республики Беларусь, к незаконному обороту оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых веществ, взрывных устройств, радиоактивных материалов, наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов, организации незаконной миграции, торговле людьми;
- иностранец имеет заболевание, включенное в перечень заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения.

Как видно, ряд ограничительных оснований имеют широкие и неконкретные формулировки, которые дают должностным лицам, уполномоченным принимать решение о въезде, возможность произвольного усмотрения.

Ситуация усугубляется еще и отсутствием эффективных судебных процедур, позволяющих эффективно обжаловать незаконные и произвольные решения компетентных органов об ограничении права на въезд в Республику Беларусь.

Обращает на себя внимание такое основание для ограничения права на въезд, как включение иностранца в Список лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен. Именно нахождение в этом списке служит основанием для высылки правозащитников, представителей международных организаций и журналистов из Республики Беларусь, а также для отказа в выдаче им визы. Закон о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства возложил на Совет Министров обязанность разработать правила включения иностранцев в такой Список, который, в свою очередь, обязал Комитет государственной безопасности, Министерство внутренних дел, Государственный пограничный комитет и Министерство иностранных дел разработать соответствующие правила. Однако до настоящего времени в публичном доступе соответствующий нормативный акт отсутствует. Такая ситуация входит в противоречие со ст. 23 Конституции, которая устанавливает, что ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, и в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Кроме того, указанный Список не находится в публичном доступе, в связи с чем иностранцы не знают о факте включения его в таковой. В некоторых случаях иностранцам сообщают об этом при пересечении белорусской границы и выдворяют из страны на основании нахождения в Списке лиц, въезд которым в Республику Беларусь запрещен или нежелателен.

Следует также отметить, что в отношении иностранных граждан, ранее высланных или депортированных из Республики Беларусь, предусмотрена уголовная ответственность за умышленное пересечение границы Республики Беларусь до окончания срока запрета на въезд в Республику Беларусь.

Депортация как один из способов удаления иностранных граждан и лиц без гражданства является административным наказанием, которое применяется за совершение административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях. Депортация применяется в качестве как основного (ч. 1 ст. 23.34 КоАП – Нарушение законодательства об иностранной безвозмездной

помощи, ч. 1 ст. 23.55 КоАП – Нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства), так и дополнительного административного взыскание (ст.ст. 16.2, 23.29, 23.30 КоАП и др.).

Депортация представляет собой административное выдворение за пределы Республики Беларусь и осуществляется в порядке, предусмотренном Положением о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь №333 от 15.03.2007.

В законе предусмотрен ряд ограничений прав иностранных граждан и лиц без гражданства при рассмотрении в отношении них дел об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрена депортация. К примеру, административное задержание лица за совершение административного правонарушения, за совершение которого предусмотрена депортация, возможно на срок свыше трех часов, но не более 72 часов. После вступления в законную силу постановления о депортации, лицо может быть задержано на срок, необходимый для исполнения депортации. При этом в законе нет никакого предельного срока задержания по таким основаниям. Постановление о наложении административного взыскания в виде депортации, как и в случае с административным арестом, может быть обжаловано в течение пяти суток со дня объявления постановления, в то время как по другим делам предоставляется десятидневный срок для обжалования. Подача жалобы не приостанавливает исполнение депортации.

Если депортация является административным взысканием, которое применяется только за совершение административных правонарушений, высылка является способом выдворения из Республики Беларусь, применяемым к любому кругу лиц по общему перечню целей, таких как интересы национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод граждан Республики Беларусь и других лиц.

Порядок высылки определен Положением о порядке высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь №146 от 03.02.2006 года. Решение о высылке принимается органом внутренних дел или органом государственной безопасности

по собственной инициативе либо по ходатайству заинтересованных государственных органов. Ходатайство должно содержать сведения, указывающие на наличие оснований для высылки иностранца, рекомендуемые порядок высылки и срок запрета въезда в Республику Беларусь с приложением документов, подтверждающих наличие оснований для принятия такого решения.

В соответствии с Положением о высылке, процесс высылки начинается с направления лицу органом внутренних дел или органом государственной безопасности уведомления о том, что в отношении него начата процедура высылки. В уведомлении указываются основания, на которых рассматривается вопрос о высылке, место и время рассмотрения вопроса о высылке, право иностранца на личное присутствие при рассмотрении данного вопроса.

Начало процедуры высылки влечет за собой ограничение права на свободу передвижения. Иностранец должен проживать по месту временного пребывания, по которому он зарегистрирован в органах, осуществляющих регистрацию иностранцев, прибывших в Республику Беларусь, а в случае, если он находится в Республике Беларусь без регистрации, – по месту временного пребывания, разрешенному компетентным органом.

Иностранец, присутствующий при рассмотрении вопроса о его высылке, вправе давать объяснения и предоставлять сведения и документы, указывающие на обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса о высылке, которые должны приниматься во внимание компетентным органом при рассмотрении вопроса о высылке. В случае неявки иностранца вопрос о высылке рассматривается без его участия.

Согласно п. 9 Положения о высылке по результатам рассмотрения вопроса о высылке компетентный орган принимает в форме постановления одно из следующих решений:

- о высылке путем добровольного выезда;
- о высылке в принудительном порядке.

Третьего варианта, как, например, неустановление оснований для высылки, Положение не предусматривает. Таким образом, Положение закрепляет обвинительный уклон данной процедуры и нарушает принцип презумпции невиновности.

В постановлении указывается время и место вынесения

постановления; фамилия, инициалы, должность ответственного лица компетентного органа, вынесшего постановление; сведения об иностранце, в отношении которого вынесено постановление; сведения о переводчике (если иностранец пользовался его услугами); обстоятельства, послужившие основанием для рассмотрения вопроса о высылке; обоснование решения с указанием ссылок на соответствующие акты законодательства Республики Беларусь; принятое решение; порядок высылки, срок выезда иностранца из Республики Беларусь путем добровольного выезда, срок запрета въезда в Республику Беларусь, государство, в которое высылается иностранец в принудительном порядке; срок и порядок обжалования постановления.

Кроме того, орган, принявший решение о высылке, предупреждает иностранца об уголовной ответственности за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь и нарушение срока запрета въезда в Республику Беларусь после высылки из Республики Беларусь, о чем в постановлении о высылке производится соответствующая запись.

Срок выезда из Республики Беларусь определяется компетентным органом исходя из оснований для принятия решения о высылке, обстоятельств въезда, пребывания или проживания иностранца в Республике Беларусь и минимального периода времени, необходимого для его выезда из Республики Беларусь, но не должен превышать тридцати суток.

После оформления документов и приобретения проездных билетов, необходимых для выезда из Республики Беларусь, либо определения порядка выезда из Республики Беларусь, иностранец за трое суток до даты выезда обязан проинформировать об этом компетентный орган, принявший решение о высылке путем добровольного выезда. В случае если иностранец не проинформировал компетентный орган, принявший решение о высылке путем добровольного выезда, о дате и порядке выезда из Республики Беларусь, в дальнейшем иностранцу в связи с этим обстоятельством может быть отказано в разовом въезде в Республику Беларусь, сокращении срока запрета въезда в Республику Беларусь и (или) исключении из Списка лиц, въезд которых в Республику Беларусь запрещен или нежелателен.

Если имеются основания полагать, что иностранец может

уклониться от выполнения решения о высылке путем добровольного выезда, а также если иностранец не выехал из Республики Беларусь в срок, установленный в решении о высылке путем добровольного выезда, компетентным органом принимается решение о высылке иностранца в принудительном порядке с принятием мер по его задержанию на срок, необходимый для высылки.

Задержание иностранца на срок, необходимый для его высылки, осуществляется с санкции прокурора, которая оформляется в виде резолюции на постановлении о высылке в принудительном порядке, скрепляемой печатью соответствующей прокуратуры.

Порядок обжалования принятых решений о высылке предусмотрен частью 2 статьи 72 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», согласно которой жалобы иностранцев на решения государственных органов Республики Беларусь о высылке могут быть поданы в вышестоящий государственный орган в течение одного месяца со дня ознакомления иностранца с таким решением. Жалоба должна быть рассмотрена в течение месяца со дня их подачи. Возможность обжалования в суде решения о высылке в специальном законе не предусмотрена, поэтому должны применяться правила, установленные § 6 Главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь.

На время обжалования решения о высылке, высылка приостанавливается. Это следует из части 1 статьи 68 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», в соответствии с которой высылка приостанавливается:

- в случае обращения иностранца с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь – на срок до принятия решения по такому ходатайству и истечения установленного законодательством Республики Беларусь срока для обжалования принятого по ходатайству решения либо до вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении жалобы на принятое по ходатайству решение;
- в случае обращения иностранца с заявлением о предоставлении убежища в Республике Беларусь – на срок до принятия решения по такому заявлению;

- по мотивированному ходатайству органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, или органа, ведущего уголовный процесс, в случае, если иностранец является жертвой торговли людьми, а равно свидетелем по уголовному делу о торговле людьми или преступлении, связанном с торговлей людьми, организацией незаконной миграции, либо оказывает помощь органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, – на срок до принятия решения (вынесения приговора) по уголовному делу в отношении лиц, виновных в торговле людьми или совершении преступления, связанного с торговлей людьми, организацией незаконной миграции;
- в случае если иностранец является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу – на срок до прекращения уголовного преследования либо до вступления в силу оправдательного приговора или осуждения к наказанию, не связанному с лишением свободы;
- в случае подачи жалобы на решение о высылке – на срок до принятия решения вышестоящим государственным органом об отказе в удовлетворении жалобы либо до вступления в законную силу решения суда об отказе в удовлетворении жалобы.

Как видно, закон четко предусматривает приостановку высылки на срок, необходимый для обжалования решения о высылке, вплоть до вступления в силу решения суда об отказе в удовлетворении жалобы. Между тем, Положение о высылке не предусматривает возможности приостановления высылки по такому основанию. Очевидно, что положения Закона имеют более высокую юридическую силу по отношению к постановлению Совета Министров, которым утверждено Положение о высылке, и именно они должны применяться. Однако на практике, при разрешении ситуации конкретным правоприменителем, могут возникнуть вопросы по этому поводу. Для исключения таких случаев компетентным государственным органам необходимо разрешить данное противоречие.

Высылка прекращается на основаниях, предусмотренных частью 2 ст. 68 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»:

- предоставление иностранцу статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища в Республике Беларусь;

- осуждение иностранца к наказанию, связанному с лишением свободы;
- возникновение предусмотренных настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Беларусь обстоятельств, при которых иностранец не может быть возвращен или выслан в иностранное государство;
- отсутствие государства, которое согласилось принять иностранца;
- отпадение оснований, на которых было принято решение о высылке.

Таким образом, порядок высылки иностранцев не соответствует Конституции и международным обязательствам Республики Беларусь, поскольку предусматривает внесудебный порядок принятия решения, существенно ограничивающий права лица, а также имеет явно обвинительный уклон.

Ограничения права на выезд в отношении иностранцев

Следует отметить, что в отношении иностранных граждан, помимо ограничений права на въезд, законодательством Республики Беларусь предусмотрены ограничения права на выезд.

Согласно ст. 33 Закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства», право иностранца на выезд из Республики Беларусь может быть временно ограничено, если:

- он является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;
- он был осужден в Республике Беларусь за совершение преступления (за исключением осужденных без назначения наказания или к наказанию в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью), – до отбытия наказания или освобождения от наказания либо до истечения срока отсрочки исполнения наказания или испытательного срока;
- он не исполняет без уважительных причин имущественные, налоговые или иные обязательства перед Республикой Беларусь, физическими и юридическими лицами, установленные вступившими в законную силу судебными постановлениями или исполнительными документами;

- ему предъявлен гражданский иск в суде;
- он является должником по делу об экономической несостоятельности (банкротстве) или заинтересованным лицом в отношении должника – юридического лица;
- он привлечен к административной ответственности на территории Республики Беларусь, – до прекращения дела об административном правонарушении или исполнения административного взыскания;
- он имеет не исполненное в установленный срок налоговое обязательство, – до исполнения налогового обязательства;
- его выезд противоречит интересам национальной безопасности Республики Беларусь, – до прекращения обстоятельств, препятствующих выезду;
- его выезд из Республики Беларусь должен быть ограничен в целях реализации международных договоров Республики Беларусь.

На основании решения о временном ограничении права иностранца на выезд из Республики Беларусь, иностранец включается в Список лиц, право на выезд которых из Республики Беларусь временно ограничено, в порядке, предусмотренном Правилами включения иностранных граждан и лиц без гражданства в Список лиц, право на выезд которых из Республики Беларусь временно ограничено, и исключения иностранных граждан и лиц без гражданства из этого Списка, а также порядка ведения такого Списка, утвержденными постановлением Совета Министров №1054 от 14.07.2010 г..

Ограничения права на выезд в отношении граждан

Порядок выезда граждан Республики Беларусь регламентируется Законом от 20 сентября 2009 года «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь». Основные положения статьи 12 МПГПП нашли свое отражение в законе, при этом закреплены более жесткие требования относительно въезда в страну граждан. В отличие от статьи 12 Пакта, которая допускает ограничения права на въезд в свою собственную страну, ст. 3 национального Закона не допускает никаких ограничений данного права, закрепляя, что право гражданина на въезд в Республику Беларусь не может быть ограничено.

Вместе с тем, основания для ограничения на выезд из Республики Беларусь являются широкими и неконкретными. Так, согласно статье 7 Закона, право гражданина на выезд из Республики Беларусь может быть временно ограничено, если:

- он осведомлен о государственной тайне, – на срок, установленный в решении о временном ограничении его права на выезд из Республики Беларусь;
- он является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;
- он осужден за совершение преступления, за исключением осужденных без назначения наказания или к наказанию в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, – на срок, установленный органом или учреждением, исполняющими наказание или иные меры уголовной ответственности, но не более чем до отбытия наказания или освобождения от наказания либо до истечения срока отсрочки исполнения наказания или испытательного срока;
- за ним установлен превентивный надзор, – до прекращения превентивного надзора;
- он не исполняет без уважительных причин имущественные, налоговые или иные обязательства перед Республикой Беларусь, ее административно-территориальными единицами, физическими и юридическими лицами, установленные вступившими в законную силу судебными постановлениями или исполнительными документами;
- ему предъявлен гражданский иск в суде;
- он является должником по делу об экономической несостоятельности (банкротстве) или заинтересованным лицом в отношении должника – юридического лица;
- он уклоняется от явки на мероприятия по призыву на военную службу, службу в резерве, – до явки на мероприятия по призыву на военную службу, службу в резерве;
- он состоит на профилактическом учете в органах государственной безопасности Республики Беларусь, – до снятия с профилактического учета.

Закон содержит несколько явно несоответствующих статье 23

Конституции и ст. 12 Пакта ограничений. Некоторые основания, такие как предъявление гражданского иска в суде, являются чрезмерными ограничениями права на выезд из собственной страны, поскольку по смыслу закона оно (ограничение) может быть применено лишь в связи с фактом предъявления к лицу любого гражданского иска, а не уклонением от явки в судебные заседания, от исполнения обязательств, наложенных вступившим в силу решением суда.

Кроме того, одним из оснований для ограничения права на выезд является нахождение на профилактическом учете в органах КГБ. Основанием для нахождения на таком учете является, согласно ст. 28 Закона от 4 января 2014 года «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», получение сведений о совершении лицом деяний, которые могут создать угрозу национальной безопасности, причинить вред государственным или общественным интересам, правам, свободам и законным интересам других граждан или привести к совершению преступления. Данная формулировка настолько широкая, что позволяет произвольно использовать ограничение по такому основанию в отношении любого лица, которое занимает активную гражданскую позицию и является гражданским или политическим активистом. Такие опасения подкрепляются реальными фактами постановки активистов на профилактический учет в КГБ[128].

В практике имелись случаи, когда положения данного закона произвольно использовались, как минимум, в отношении ряда политических и общественных деятелей, адвокатов и журналистов (см. 5.6. Ограничения на выезд граждан и иностранцев из страны).

Ограничение на выезд для граждан по причине частых поездок

В 2011 году Правительством было введено очередное ограничение права на выезд. Оно касалось граждан, выезжающих из Республики Беларусь на транспортном средстве более одного раза в течение 5 суток. Так, постановлением Совета Министров №753 от 10.06.2011 года «О некоторых вопросах регулирования вывоза автомобильного

128 http://news.tut.by/society/300478.html, http://news.tut.by/society/398264.html, http://newsby.org/by/2011/01/18/text18017.htm

топлива с территории Республики Беларусь» установлено, что *«к товарам для личного пользования, вывозимым с территории Республики Беларусь физическими лицами за пределы таможенной территории Таможенного союза, не относится автомобильное топливо в случае выезда физического лица на транспортном средстве более одного раза в течение 5 суток».* В этом случае физическое лицо обязано задекларировать имеющееся в автомобиле топливо и уплатить таможенную пошлину за его вывоз. При этом порядок декларирования был настолько запутанным и сложным, что фактически это постановление закрывало возможность выезжать на транспортном средстве более 1 раза в течение 5 суток.

Следует отметить, что постановление было принято, как указано в его преамбуле, *«в целях стабилизации обстановки по реализации автомобильного топлива на внутреннем рынке, а также принятия мер по недопущению незаконного вывоза с территории Республики Беларусь товаров, используемых для коммерческих целей, под видом товаров для личного пользования».* По сути, оно перекрыло возможность зарабатывать на вывозе топлива жителям приграничных районов, но одновременно ограничило права других граждан, которые часто выезжали за границу по каким-либо причинам. Данные меры следует расценивать как чрезмерное в свете ст. 23 Конституции ограничение права свободно покидать собственную страну.

Нужно, однако, отметить, что ограничения, введенные постановлением, не распространялись на:

- «сотрудников дипПредставительств, консульских учреждений, международных организаций, представительств этих организаций и членов их семей, – при предъявлении дипломатических (служебных) паспортов либо других документов, подтверждающих их статус;
- физических лиц, работающих в государственных органах и иных государственных организациях, а также военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, органов финансовых расследований, направляемых в служебные командировки за границу, – при предъявлении выписок из решений соответствующих органов (организаций) и (или) командировочных удостоверений, выданных этими органами

(организациями);

- физических лиц, выезжающих на лечение и (или) консультацию, – при предъявлении соответствующих документов, санаторно-курортных карт или путевок;
- работников государственных организаций государств-членов Таможенного союза, расположенных на территории иностранных государств, – при предъявлении служебных удостоверений;
- водителей автотранспортных средств, осуществляющих международные перевозки пассажиров, – при предъявлении разрешений на перевозку пассажиров автобусами в международном сообщении либо формуляров (списков пассажиров) (для иностранных международных перевозчиков пассажиров и багажа);
- физических лиц, пересекающих таможенную границу Таможенного союза в Республике Беларусь на основании трудовых виз, выданных в государствах-членах Таможенного союза либо в иностранных государствах».

Наличие в указанном перечне работников только государственных организаций, направленных в командировку, вызывает еще больше вопросов. В связи с чем такое право не было предоставлено работникам негосударственных организаций непонятно, никаких обоснований этого не было предоставлено ни в постановлении, ни в заявлении официальных лиц. Кроме того, введенное ограничение нарушает гарантии, предусмотренные ст. 13 Конституции, согласно которой государство предоставляет всем равные права для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантирует равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности.

18 ноября 2011 в постановление внесены изменения, которые, с одной стороны, еще более ухудшили права часто выезжающих за границу физических лиц (в части увеличения до 8 суток срока, в течение которого можно выезжать, не уплачивая таможенную пошлину за вывоз топлива), а с другой стороны, расширили перечень лиц, на которых не распространяются данные ограничения:

работники юридических лиц, – при наличии командировочных удостоверений и следовании на служебном транспорте;

иные физические лица при наличии уважительных причин в

соответствии с принятым Государственным пограничным комитетом и Государственным таможенным комитетом решением. Такими причинами являются:

- обучение за границей;
- лечение или консультация за пределами Республики Беларусь граждан Республики Беларусь, направляемых Министерством здравоохранения при наличии решения комиссии Министерства здравоохранения;
- осуществление трудовой деятельности;
- осуществление предпринимательской деятельности;
- работа на земельных (дачных, приусадебных) участках, находящихся в собственности;
- посещение близких родственников (родителей, детей, супругов), связанное с проведением семейных мероприятий (свадьбы, юбилеи), ритуалов и религиозных обрядов;
- посещение захоронений родственников;
- выезд в аэропорты, расположенные в сопредельных государствах;
- вынужденное пересечение Государственной границы по причине возврата контрольными службами сопредельного государства в пункте пропуска;срочный выезд за границу, вызванный непредвиденными обстоятельствами;
- посещение международных спортивных соревнований, а также участие в них.

При этом законодательством предусмотрено, что решение о пропуске через границу транспортных средств принимается совместно уполномоченными должностными лицами таможен и органов пограничной службы. Т.е. лицо должно предоставить подтверждение наличия оснований, при которых не применяется ограничение на выезд, а должностные лица таможни и пограничной службы могут согласиться с ними и разрешить выезд либо отказать в выезде без каких-либо обоснований.

Данный порядок продолжает действовать, несмотря на отсутствие подобных ограничений у других государств-участников Таможенного Союза.

4.2. Россия

Правовые основы свободы передвижения в Российской Федерации

Российская Федерация является государством-участником Международного пакта о гражданских и политических правах, следовательно, для нее действует Статья 12, которая гарантирует свободу передвижения и выбора местожительства. Одним из основных применимых международных документов является также Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950). Статья 2 Конвенции определяет гарантии свободы передвижения и выбора места жительства. Российская Федерация также приняла на себя обязательства относительно трансграничных контактов между людьми согласно документам ОБСЕ. Дополнительные гарантии для граждан отдельных стран установлены двусторонними договорами Российской Федерации[129].

Статья 27 Конституции Российской Федерации устанавливает схожие гарантии свободы передвижения. В то же время, право на возвращение в собственную страну гарантируется только для граждан: «2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию».

Действующее законодательство содержит ряд ограничений на свободу передвижения для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Порядок въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства установлен Главой IV ФЗ №114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Закон закрепляет основания для ограничения права иностранцев на въезд в Российскую Федерацию, на выезд из Российской Федерации, а также основания для выдворения иностранцев с территории Российской Федерации.

Порядок применения указанных ограничений содержится в иных нормативных правовых актах.

---

129 Дополнительная информация о двусторонних договорах Российской Федерации в сфере консульских отношений – http://www.kdmid.ru/docs.aspx?ac=Нормативная%20база

Ограничения на въезд и пребывание для иностранцев

Визовые ограничения

Порядок въезда-выезда иностранных граждан и лиц без гражданства установлен Главой IV ФЗ №114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Согласно указанному закону, существует визовый и безвизовый порядок въезда в РФ. Отказ в предоставлении визы является одним из средств ограничения права въезда в страну, а также выезда из страны.

Порядок и условия оформления и выдачи российских виз установлены Положением об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации №335 от 9 июня 2003 г.. Для получения обыкновенной частной, рабочей, учебной либо деловой визы, необходимо предоставить приглашение на въезд в Российскую Федерацию, которое оформляется территориальными органами Федеральной миграционной службы, если иной порядок не предусмотрен международными договорами. В зависимости от количества разрешенных въездов-выездов, визы могут быть однократными, двукратными и многократными.

Фактическая цель въезда иностранного гражданина и цель его пребывания в Российской Федерации должны соответствовать виду выданной ему визы.

На практике двусторонние соглашения, регулирующие визовые вопросы, могут приводить к неожиданным последствиям. Например, Российская Федерация имеет соответствующее соглашение с Республикой Узбекистан, согласно которому она обязана уважать визовые ограничения указанной страны на своей территории[130].

---

130 Статья 3 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан Республики Узбекистан (Минск, 30 ноября 2000 г.): «Стороны обязуются пропускать в третьи государства в пунктах пропуска, открытых для международного сообщения, граждан государств Сторон, имеющих действительные и надлежащим образом оформленные в соответствии с национальным законодательством государств Сторон документы на право пересечения границы, и будут предпринимать меры к недопущению выезда в третьи государства лиц, которым выезд закрыт компетентными органами Сторон»

Соглашение в международной практике уникально, поскольку распространяет часть суверенитета Республики Узбекистан на территорию Российской Федерации, которая подчиняется, таким образом, иностранным законам (визовым ограничениям). Так, при отсутствии выездной визы в паспорте гражданина Узбекистана, он не может покинуть территорию РФ. Пограничная служба его не выпустит. С одной стороны, Российская Федерация, как транзитная для мигрантов страна, выполняет функцию буфера. С другой же стороны, эмигранты из Узбекистана, в т.ч. политические оппоненты режима Каримова, не могут без согласия властей Узбекистана получить доступ в страны, где они смогли бы получить убежище. При этом гражданам постсоветских республик Средней Азии чрезвычайно сложно получить убежище в России.

Неразрешение въезда. Решение о нежелательности пребывания

Действующее законодательство РФ предусматривает как принятие решения о неразрешении въезда в РФ, так и принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ. Лица, подпадающие под указанные ограничения, не могут въехать в РФ и обязаны покинуть территорию РФ, иначе они могут быть подвергнуты депортации.

Решение о запрете на въезд выносит должностное лицо соответствующих органов исполнительной власти[131].

Решение о запрете на въезд может быть обжаловано в суде по месту нахождения органа государственной власти в порядке главы 25 ГПК РФ. Поскольку указанные органы находятся в г. Москве, то жалоба подается в один из районных судов г. Москвы.

Жалоба в суд подаётся в течение трех месяцев с момента, когда лицо узнало или должно было узнать о решении.

Чаще всего о запрете на въезд иностранец узнает в момент пресечения государственной границы РФ при въезде в РФ. В этот

131 См.: Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2003 г. N 199)

момент, обычно, ему под роспись объявляют о наличии решения. Само решение могут не предоставить. Целесообразно именно этот момент учитывать в качестве отправной точки для исчисления трехмесячного срока для подачи жалобы в суд или в вышестоящий орган.

Однако, если заявитель не был под роспись ознакомлен с решением о запрете на въезд, то имеет смысл подать письменный запрос в пограничную службу РФ о наличии или отсутствии такого запрета и основаниях его существования. Лучше подавать адвокатский запрос или действовать через какую-либо известную общественную правозащитную организацию. Возможно и обращение в прокуратуру с жалобой. Вероятность получения ответа в этих случаях увеличивается.

После получения ответа, содержащего данные о запрете и наименование органа, его вынесшего, необходимо приступить к обжалованию решения о запрете выезда с соблюдением вышеуказанного трехмесячного срока подачи заявления в суд. Жалобу желательно направлять по месту нахождения органа или должностного лица, решение которого обжалуется.

Следует учесть, что, согласно ФЗ №59-ФЗ от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации», срок рассмотрения обращений граждан в государственные органы составляет 30 дней, но может быть продлен еще на 30 дней.

Запрет на въезд в связи с совершением двух и более административных правонарушений за три года

Один из самых распространенных в настоящее время запретов был принят в связи с изменениями, внесенными ФЗ №224-ФЗ от 23.07.2013 в ФЗ №114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Запрещается въезд иностранцев, которые два и более раза были привлечены к административной ответственности на территории РФ, в течение пяти лет с момента вступления в законную силу постановления о привлечении к административной ответственности (см. п.11 ст.27 ФЗ №114).

Положения Закона вызывают критику по следующим основаниям:

1. Закон применяется за деяния, совершенные за три года до даты

вступления в силу закона. Нарушен принцип недопустимости обратной силы закона, устанавливающего (усиливающего) наказание. Множество иностранных граждан не смогли въехать, поскольку ранее, до вступления в силу запрета, были привлечены к административной ответственности два и более раза;

2. Закон установил двойное наказание за одно и то же деяние. Даже при наличии уплаченных штрафов или исполнения иных административных наказаний, иностранец подвергся санкции запрета въезда;
3. Запрет носит неизбирательную силу. Он применим ко всем, без учета характера совершенного административного правонарушения, в т.ч. применим за неосторожные правонарушения, а также не учитывает семейное положение и статус иностранца, подвергнутому запрету: у него может быть семья или дети в России, семья и дети могут иметь Российское гражданство;
4. Запрет въезда – санкция, которая отсутствует в Кодексе об административных правонарушениях (КоАП) (ст. 3.2. КоАП РФ – виды административных наказаний);
5. Вышеуказанный трехгодичный срок правонарушения превышает срок в один год, предусмотренный ст. 4.6. КоАП РФ, по истечении которого лицо считается не подвергнутым административному наказанию. Если после первого наказания прошел срок в один год, оно «погашено», а иностранец подвергнут второму (третьему и т.д.) наказанию, то он не может въехать в РФ. При этом до момента истечения трехгодичного запрета въезда в РФ, и второе и последующие административные наказания также могут погаситься вследствие истечения годичного срока с момента их вынесения. Таким образом, указанный запрет въезда создает правовую неопределенность и является наказанием за «погашенное» правонарушение.

Обжалование указанного запрета въезда затруднено, поскольку при обжаловании необходимо обжаловать постановление о наложении одного или нескольких из постановлений об административном наказании. Для этого необходимо знать полный перечень постановлений о наложении административного взыскания и иметь основания для восстановления пропущенного срока обжалования. Согласно ст.

30.3 ч.1 КоАП РФ, срок обжалования составляет 10 дней с момента получения копии постановления по делу об административном правонарушении. Необходимо также иметь правовые основания для отмены постановления о наложении административного взыскания. Обжалование производится в вышестоящий орган или в суд по месту наложения наказания, в то время как заявитель сам находится за рубежом (в силу действия запрета о въезде). Возможность подать жалобу адвокату самостоятельно в интересах заявителя на основании ордера адвоката отсутствует. Для этого необходима нотариально заверенная или приравненная к ней доверенность на представителя заявителя при обжаловании постановления по делу об административном правонарушении. Такие требования были установлены постановлением Пленума Верховного Суда РФ №40 от 19 декабря 2013 г. «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного суда РФ №5 от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об Административных правонарушениях».

Запрет на въезд в связи с применением административного выдворения

Следующий наиболее распространенный случай запрета предусмотрен п. 2, 2.1 ст. 27 ФЗ №114-ФЗ от 15.08.1996 «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Речь идет о запрете въезда на срок 5 и 10 лет соответственно.

Санкции ряда статей КоАП, помимо штрафов, содержат административное выдворение как дополнительный, а также как обязательный вид наказания. Выдворение как обязательное наказание содержится в санкциях ст.ст. 18.8 ч.3, 18.10 ч.2 КоАП РФ, в которых речь идет про административные нарушения, подпадающие под диспозиции указанных статей, совершенные в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях. В других субъектах Федерации административное выдворение не является обязательным и его назначение отнесено к усмотрению суда (административное выдворение всегда назначается судом). Таким образом, иностранцы, пребывающие (проживающие) в Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях дискриминированы по отношению к

иностранцам, пребывающим (проживающим) в других субъектах федерации.

При принудительном выдворении выдворяемый содержится в одном из специализированных учреждений временного содержания иностранных граждан (СУВСИГ) ФМС России. Суд не оговаривает предельный срок содержания под стражей и не осуществляет периодический судебный контроль над сроками содержания под стражей, как это имеет место при аресте в уголовном процессе. Но предполагается, что предельный срок содержания в СУВСИГ не может превышать двух лет, поскольку таков срок давности исполнения постановления о назначения административного наказания (ст.31.9 КоАП РФ).

Сегодня административное выдворение является проблемой, поскольку, с учетом несовершенства административного процесса в РФ (отсутствие состязательности сторон, формализованный быстрый процесс, отсутствие протокола судебного заседания, необязательность участия адвоката, отсутствие единой общероссийской практики и др.), процедура административного выдворения не отвечает критериям справедливости и осуществляется в произвольном порядке, тем более, что в законодательстве нет чёткого описания предмета миграционного правонарушения, и квалификация отдана на судебное усмотрение.

Способ преодолеть запрет на въезд как последствие административного выдворения заключается в обжаловании самого решения суда об административном выдворении. Обжалование вступившего в законную силу постановления об административном правонарушении возможно в порядке надзора прокурором и президиумом суда субъекта федерации.

Иные запреты на въезд по ст.ст. 26-27 Закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»

Указанные статьи **Закона** 114-ФЗ содержат основания для ограничения (запрета) въезда на территорию РФ.

Так, ст. 26 114-ФЗ говорит о возможности запретить въезд в РФ. Следует обратить внимание на нарушение правил пересечения госграницы, таможенных, санитарных правил; сообщение ложных

сведений о себе или цели пребывания в РФ; неоднократное привлечение к административной ответственности (см. выше); невыезд в течение 30 дней после окончания срока временного пребывания при предыдущем пребывании.

Статья 26 устанавливает, что въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

1) в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы, – до устранения нарушения;
2) сообщили заведомо ложные сведения о себе или о цели своего пребывания в Российской Федерации;
4) неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;
8) в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения тридцати суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Ст. 27 114-ФЗ уже говорит о категорическом запрете: если это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения; если в отношение иностранца вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской

Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение пяти лет; если в отношение иностранца (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение десяти лет; если иностранец имеет неснятую или непогашенную судимость; не представил документы, необходимые для получения визы; не представил полис медицинского и обязательного страхования и др.

Согласно статье 27 вышеуказанного Закона, въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если:

1) это необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;
2) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии;

2.1) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства неоднократно (два и более раза) выносилось решение об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации либо передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, – в течение десяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации либо передачи Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о

реадмиссии;

2.2) в период предыдущего пребывания в Российской Федерации в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства была прекращена процедура реадмиссии в соответствии со статьей 32.5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации;

3) иностранный гражданин или лицо без гражданства имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемого таковым в соответствии с федеральным законом;

4) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили документы, необходимые для получения визы в соответствии с законодательством Российской Федерации, – до их представления;

5) иностранный гражданин или лицо без гражданства не представили полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации, – до его представления, за исключением (на основе взаимности) сотрудников дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, сотрудников международных организаций, членов семей указанных лиц и других категорий иностранных граждан;

6) при обращении за визой либо в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства не смогли подтвердить наличие средств для проживания на территории Российской Федерации и последующего выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств в соответствии с порядком, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

7) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, в том числе, если этот гражданин включен в список граждан Соединенных Штатов Америки, которым запрещается въезд в Российскую Федерацию;

9) иностранный гражданин или лицо без гражданства использовали подложные документы;
10) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации уклонились от уплаты налога или административного штрафа, либо не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме. Порядок погашения иностранными гражданами и лицами без гражданства такой задолженности определяется Правительством Российской Федерации;
11) иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность, либо в связи с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;
12) иностранный гражданин или лицо без гражданства в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации превысили срок пребывания в девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Ограничение права на выезд в отношении граждан

Право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено только по основаниям и в порядке, предусмотренным Законом №114-ФЗ от 15.08.1996 г. (ред. от 07.06.2013 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Предусмотрены следующие основания для ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд:

1. Имеет допуск к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне. При этом гражданин заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации. Срок ограничения не может превышать 10 лет.
2. Призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу.
3. В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации является подозреваемым либо привлечен в качестве обвиняемого.
4. Осужден за совершение преступления, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания.
5. Уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом.
6. Сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Российской Федерации (срок ограничения не более 1 месяца).
7. Проходит государственную службу (работает) в органах федеральной службы безопасности.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из Российской Федерации, предусмотренных статьей 15 Закона, гражданину должно быть направлено уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из Российской Федерации.

Отказ гражданину Российской Федерации в праве на выезд из Российской Федерации может быть обжалован в суде.

Военнослужащие Вооруженных Сил, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за исключением лиц, проходящих военную службу по призыву, выезжают из Российской Федерации при наличии разрешения командования.

Несовершеннолетний гражданин Российской Федерации, как правило, выезжает из Российской Федерации совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В

случае, если несовершеннолетний гражданин Российской Федерации выезжает из Российской Федерации без сопровождения, он должен иметь при себе, кроме паспорта, нотариально оформленное согласие названных лиц на выезд.

Ограничения права на выезд в отношении иностранцев

Иностранным гражданам или лицам без гражданства въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации могут быть не разрешены по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Согласно статье 28, выезд из Российской Федерации иностранным гражданам или лицам без гражданства может быть ограничен в случаях, если они:

1) в соответствии с законодательством Российской Федерации задержаны по подозрению в совершении преступления либо привлечены в качестве обвиняемых, – до принятия решения по делу или до вступления в законную силу приговора суда;
2) осуждены за совершение преступления на территории Российской Федерации, – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания, за исключением иностранных граждан или лиц без гражданства, условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания, в случае отсутствия у них в соответствии с решением суда материальных обязательств перед потерпевшей стороной;
3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных на них судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;
4) не выполнили предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательства по уплате налогов, – до выполнения этих обязательств;
5) привлечены к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – до исполнения наказания или до освобождения от наказания.

Выдержки из правовых актов относительно дополнительных ограничений

Кодекс Российской Федерации Об административных правонарушениях

Статья 3.2. Виды административных наказаний

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания: …7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

Статья 3.3. Основные и дополнительные административные наказания

2. …административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Статья 3.10. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства

1. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (далее – принудительное выдворение за пределы Российской Федерации), а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

2. Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами.

3. Административное выдворение за пределы Российской

Федерации не может применяться к военнослужащим – иностранным гражданам.

4. При назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

5. В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении для помещения иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

6. Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за пределы Российской Федерации за счет средств таких иностранного гражданина или лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в статье 16 Федерального закона №115-ФЗ от 25 июля 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Статья 4.6. Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Статья 18.8. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации

1. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в нарушении установленных правил въезда в Российскую Федерацию, в нарушении правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного проезда через территорию Российской Федерации, в неисполнении обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в случаях, установленных федеральным законом, –

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

1.1. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

2. Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в несоответствии заявленной цели въезда в Российскую Федерацию фактически осуществляемой в период пребывания (проживания) в Российской Федерации деятельности или роду занятий, – влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

3. **Нарушения, предусмотренные** частями 1, 1.1 **и** 2 **настоящей статьи, совершенные в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области**, –

влекут наложение административного штрафа в размере от пяти

тысяч до семи тысяч рублей **с административным выдворением за пределы Российской Федерац**ии.

4. Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частями 1 и 2 настоящей статьи, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Примечание. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 4 настоящей статьи.

Статья 18.10. Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации

1. Осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу либо патента, если такие разрешение либо патент требуются в соответствии с федеральным законом, –

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

2. Нарушение, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, **совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге либо в Московской или Ленинградской области**, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей **с административным выдворением за пределы Российской Федерации.**

3. Повторное в течение одного года совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, – влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до семи тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Примечание. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации не применяется к иностранным гражданам и лицам без гражданства, привлекаемым к административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное частью 3 настоящей статьи.

Статья 32.9. Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства

Постановление об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства исполняется:

1) пограничными органами – при совершении административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 18.1, частью 2 статьи 18.4 настоящего Кодекса;

2) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц – при назначении судьей иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Статья 32.10. Порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства

1. Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства производится путем официальной передачи иностранного гражданина или лица без гражданства представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации.

2. Об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства из пункта пропуска через Государственную

границу Российской Федерации уведомляются власти иностранного государства, на территорию или через территорию которого указанное лицо выдворяется, если административное выдворение предусмотрено международным договором Российской Федерации с указанным государством.

3. В случае если передача лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, представителю властей иностранного государства не предусмотрена международным договором Российской Федерации с указанным государством, административное выдворение лица осуществляется в месте, определяемом пограничными органами.

4. Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства оформляется в виде двустороннего или одностороннего акта, который приобщается к постановлению или к материалам исполнительного производства.

6. Иностранный гражданин или лицо без гражданства, которым назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в течение пяти дней после дня вступления в силу постановления судьи о назначении соответствующего административного наказания.

7. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, осуществляет контроль над исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

Постановление Пленума Верховного суда РФ №5 от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об Административных правонарушениях» (выписка):

П. 8. «…При этом право представителя на подписание и подачу жалоб на постановление по делу об административном правонарушении, на решение по жалобе на постановление по

делу об административном правонарушении, на отказ от таких жалоб, на получение взысканных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела об административном правонарушении, на получение изъятых и возвращаемых орудий совершения и (или) предметов административного правонарушения должно быть специально оговорено в доверенности».

4.3. Украина

Правовые основы свободы передвижения в Украине

Украина ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах. Следовательно, для нее действует Статья 12, которая гарантирует свободу передвижения и выбора местожительства. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950) также является одним из основных применимых международных документов. Статья 2 Конвенции определяет гарантии свободы передвижения и выбора места жительства. Украина также приняла на себя обязательства относительно трансграничных контактов между людьми согласно документам ОБСЕ. Дополнительные гарантии для граждан отдельных стран установлены двусторонними договорами Украины.

Статья 33 Конституции Украины устанавливает гарантии свободы передвижения. В то же время, право на возвращение в собственную страну гарантируется только для граждан: «Каждому, кто на законных основаниях находится на территории Украины, гарантируется свобода передвижения, свободный выбор места жительства, право свободно покидать территорию Украины, за исключением ограничений, устанавливаемых законом. Гражданин Украины не может быть лишен права в любое время возвратиться в Украину».

Действующее законодательство содержит ряд ограничений на свободу передвижения для иностранных граждан и лиц без гражданства.

Въезд (выезд) и пребывание иностранцев в Украине регулируется Законом Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без

гражданства» (Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»[132]) №3773-VI от 22.09.2011 (ред. от 19.07.2014). Закон закрепляет основания для ограничения права иностранцев на въезд в Украину, на выезд из Украины, а также основания для выдворения иностранцев. Порядок въезда и выезда граждан, а также возможные ограничения устанавливает Закон Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины»[133].

Порядок применения указанных ограничений содержится в иных нормативных правовых актах.

Ограничения на въезд и пребывание для иностранцев

Визовые ограничения

Иностранцы и лица без гражданства въезжают в Украину при наличии установленного законодательством или международным договором Украины действительного паспортного документа и визы, если другое не предусмотрено законодательством или международными договорами Украины.

До 1 марта 2015 года для граждан Российской Федерации действовал упрощенный порядок въезда в Украину по внутренним паспортам. Согласно новым правилам, въезд возможен только по загранпаспорту.

В Украине существует режим безвизового въезда для граждан большинства стран Европы и Америки, равно как и стран СНГ, кроме Туркменистана. А так как большинство правозащитников, журналистов, экспертов, представителей организаций по мониторингу и т.п. относятся к этим странам, то речь об аннулировании или отказе в выдаче виз на территории Украины (по политическим соображениям) не идёт.

---

132 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113773.html

133 Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3857-12

Перечень государств, граждане которых въезжают в Украину без виз:

· страны ЕС	· Сан-Марино
· страны СНГ (кроме Туркменистана)	· Ватикан
· Швейцария	· США
· Лихтенштейн	· Канада
· Андорра	· Израиль
· Монако	· Япония
· Норвегия	· Гонконг
· Исландия	· Монголия
· Черногория	· Южная Корея
· Босния и Герцеговина	· Парагвай
· Сербия	· Аргентина
· Бразилия	
· Турция	
· Бруней	
· Македония	

Несмотря на то, что для граждан большинства западных стран существует безвизовый режим, иностранцы могут встретиться с визовыми ограничениями. Статья 11 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства») регулирует основания для отказа в предоставлении визы.

Иностранцу может быть отказано в предоставлении визы в случае:

(e) существования угрозы национальной безопасности;
(f) пребывания иностранца в базе запрета на въезд;
(g) предоставления иностранцем ложной информации или поддельных документов;
(h) отсутствия достаточного финансового обеспечения на время пребывания.

Запрет на въезд

Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»[134] в статье 13 указывает перечень причин для запрета

134 Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17

въезда иностранцев. Въезд иностранцу не разрешается:

2) в интересах обеспечения безопасности Украины или охраны общественного порядка;
3) если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Украины и других лиц, которые проживают в Украине;
4) если при подаче ходатайства о въезде в Украину он подал о себе заведомо ложные сведения или подделанные документы;
5) если его паспортный документ, виза поддельные, испорченные, не отвечают установленному образцу или принадлежат другому лицу;
6) если он в пункте пропуска через государственную границу Украины нарушил правила пересечения государственной границы Украины, таможенные правила, санитарные нормы или правила или не выполнил законных требований должностных лиц Государственной пограничной службы Украины, таможенных и других органов, которые осуществляют контроль на государственной границе;
7) если установлены факты нарушения им законодательства Украины во время предшествующего пребывания в Украине;
8) если иностранец пытается въехать через контрольные пункты въезда-выезда на временно оккупированную территорию без специального разрешения.

Решение о запрете въезда принимается центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает реализацию государственной политики в сфере миграции, Службой безопасности Украины или органом охраны государственной границы.

При пересечении границы к иностранцам могут быть предъявлены дополнительные требования. Пунктом 8 статьи 19 Закона Украины «О Государственной пограничной службе Украины» установлено, что на Государственную пограничную службу в соответствии с указанными законом заданиями возлагается, в частности, предотвращение и недопущение въезда в Украину или выезда из Украины лиц, которым согласно законодательству не разрешается въезд в Украину или которые временно ограниченны в праве выезда из Украины, в том числе согласно поручениям правоохранительных органов.

Кроме других возложенных на органы Государственной

пограничной службы Украины функций, они также имеют право выяснять основания для въезда в Украину или выезда из Украины, не пропускать через государственную границу Украины лиц без действительных документов на право пересечения границы, лиц, которые предоставили заведомо ложные сведения о времени получения указанных документов, лиц, которым Государственной пограничной службой Украины за нарушение законодательства по пограничным вопросам и о правовом статусе иностранцев или по мотивированному решению суда и правоохранительных органов не разрешается въезд в Украину или временно ограничено право выезда из Украины (пункт 4 статьи 20 указанного Закона).

В пунктах пропуска через государственную границу украинские пограничники вправе не только уточнить цель поездки иностранного гражданина, но также провести собеседование с ним и потребовать предъявить подтверждение о финансовом обеспечении.

Въезд в Украину, пребывание на территории Украины и транзитный проезд через территорию Украины иностранцев осуществляется при наличии достаточного финансового обеспечения или наличия возможности получить такое обеспечение законным способом на территории Украины. Порядок подтверждения наличия достаточного финансового обеспечения утвержден постановлением Кабинета министров Украины от 4.12.2013 №884[135]. В постановлении КМУ говорится, что иностранцы должны иметь средства в 20-кратном размере прожиточного минимума на одного человека в расчете на месяц, установленного в Украине на день въезда в страну. Если срок пребывания иностранца составляет меньше или больше месяца, то эта сумма делится на среднеарифметическое количество дней месяца (30 дней) и умножается на плановое количество дней (к этой сумме добавляется 5 дней) пребывания, а именно:

$ФЗ = ((20 \times П_{\mathbf{min}}) : 30) \times (КД+5)$,

где ФЗ – достаточное финансовое обеспечение;

$П_{\mathbf{min}}$ – прожиточный минимум на одного человека из расчета на месяц;

КД – плановое количество дней пребывания на территории Украины

135 Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2013 року № 884 http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/884-2013-п

Проверка наличия достаточного финансового обеспечения проводится уполномоченными служебными лицами Государственной пограничной службы выборочно, в случае осуществления процедуры контроля второй линии.

Действие этого постановления не распространяется на иностранцев, которые постоянно проживают в Украине, беженцев или искателей убежища[136], а также лиц, определенных в частях четвертой и пятой статьи 16 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства». Наличие достаточного финансового обеспечения не нужно подтверждать должностным лицам международных организаций и работникам представительств таких организаций в Украине.

Сокращение срока временного пребывания

Порядок продолжения или сокращения срока временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине регулируется постановлением Кабинета министров Украины от 15 февраля 2012 года №150[137]. Решение о сокращении срока временного пребывания иностранца в Украине принимается руководителем территориального органа Государственной миграционной службы или руководителем органа Службы безопасности. В решении о сокращении срока пребывания указывается срок, на протяжении которого иностранец обязан покинуть Украину. Это решение может быть обжаловано в течение 5 рабочих дней. Обжалование такого решения останавливает его выполнение.

Срок временного пребывания иностранца в Украине может быть сокращен, если не выполняются части 4-12 статьи 4 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»[138].

Иностранцу, который нарушает законодательство Украины, если эти нарушения не предусматривают административной или уголовной ответственности, может быть сокращен определенный ему срок пребывания в Украине. Такой срок может быть также сокращен, если у иностранца и лица без гражданства отпали основания для его

---

136 Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17

137 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2012 року № 150 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/150-2012-%D0%BF

138 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3773-17

дальнейшего пребывания в Украине.

Решение о сокращении срока временного пребывания иностранца и лица без гражданства в Украине принимается органами внутренних дел, Государственной пограничной службой Украины.

Выдворение за пределы Украины

Иностранец или лицо без гражданства, которое совершило преступление или административное правонарушение, после отбытия предназначенного ему наказания или выполнения административного взыскания может быть выдворено за пределы Украины. Решение о выдворении его за пределы Украины после отбытия им наказание или выполнение административного взыскания принимается органом внутренних дел по месту его пребывания с последующим уведомлением в течение 24 часов прокурора об основаниях для принятия такого решения. По решению органа внутренних дел выдворение иностранца и лица без гражданства за пределы Украины может сопровождаться запретом дальнейшего въезда в Украину сроком на пять лет. Сроки запрета дальнейшего въезда в Украину вычисляются со дня вынесения указанного решения. Порядок выполнения решения о запрете дальнейшего въезда в Украину определяется законодательством Украины.

Иностранец или лицо без гражданства может быть выдворено за пределы Украины по решению органов внутренних дел, органов охраны государственной границы (относительно лиц, которые были задержаны в границах контролируемых пограничных районов при попытке или после незаконного пересечения государственной границы в Украину) или Службы безопасности Украины со следующим (в течение 24 часов) уведомлением прокурора об основаниях для принятия такого решения, если действия иностранца и лица без гражданства грубо нарушают законодательство о статусе иностранцев и лиц без гражданства или противоречат интересам обеспечения безопасности Украины или охраны общественного порядка, или если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан Украины.

Иностранец и лицо без гражданства обязаны покинуть территорию Украины в срок, указанный в решении о выдворении. В случае принятия решения о выдворении иностранца или лица без гражданства за пределы Украины, в его паспортном документе

немедленно аннулируется виза и изымаются документы на право пребывания в Украине. Иностранцу и лицу без гражданства может предоставляться срок до 30 суток для выезда из Украины.

Орган внутренних дел или орган охраны государственной границы могут задержать и принудительно удалить из Украины иностранца или лицо без гражданства только на основании постановления Административного суда. Такое постановление принимается судом по ходатайству органа внутренних дел, органа охраны государственной границы или Службы безопасности Украины, если иностранец или лицо без гражданства уклоняются от выезда после принятия решения о выдворении или есть обоснованные причины считать, что он будет уклоняться от выезда.

Иностранцы и лица без гражданства, задержанные за незаконное пребывание на территории Украины (за нарушение запрета относительно въезда в Украину, из-за отсутствия определенных законодательством и международными договорами Украины оснований для пребывания в Украине (транзитного проезда через ее территорию), в том числе пребывания по чужим, поддельным, испорченным или таким, что не отвечают установленному образцу, визе (разрешению), паспортному документу), размещаются в пунктах временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в Украине, с регламентированным внутренним распорядком на период, необходимый для подготовки их выдворения за пределы Украины в принудительном порядке, но не более чем на шесть месяцев.

Положение о пункте временного пребывания иностранцев и лиц без гражданства, которые незаконно находятся в Украине, утверждается Кабинетом Министров Украины.

Решение органов внутренних дел, органов охраны государственной границы или Службы безопасности Украины о выдворении иностранца или лица без гражданства из Украины может быть обжаловано в суде. Обжалование останавливает выполнение решения о выдворении, кроме случаев, когда необходимость немедленного выдворения обусловлена интересами обеспечения безопасности Украины или охраны общественного порядка.

Выдворение иностранцев и лиц без гражданства, которые задержаны в границах контролируемых пограничных районов

при попытке или после незаконного пересечения государственной границы Украины, осуществляется органами охраны государственной границы, а в других случаях – органами внутренних дел. Контроль за правильным и своевременным выполнением решения о выдворении осуществляется органом, который его принял.

Иностранцы и лица без гражданства, которые подлежат выдворению, возмещают затраты, связанные с выдворением, в порядке, установленном законом. Если указанные иностранцы и лица без гражданства не имеют средств для возмещения затрат, связанных с выдворением их за пределы Украины, выдворение осуществляется за счет государства.

Физические или юридические лица, которые приглашали или принимали этих иностранцев и лиц без гражданства, устраивали их незаконный въезд, проживание, трудоустройство, оказывали содействие в уклонении от выезда после окончания срока пребывание, в порядке, установленному законом, возмещают затраты, причиненные государству выдворением указанных иностранцев и лиц без гражданства.

Вопросы запрета въезда в Украину также регулируются ведомственными приказами:

Приказ Службы безопасности Украины №344 от 01.06.2009, зарегистрирован в Министерстве юстиции 20.08.2009 за №785/16801;

Приказ Министерства внутренних дел №410 от 07.07.2011, зарегистрирован в Министерстве юстиции 29.07.2011 за №934/19672.

Ограничение права на выезд в отношении граждан Украины

Порядок выезда за границу регулируются следующими законодательными актами:

Законом Украины «О порядке выезда с Украины и въезда в Украину граждан Украины»[139];

Постановлением Верховной рады Украины №2503-XII[140];

---

139 Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3857-12

140 Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII «Про затвердження положень про паспорт громадянина України, про свідоцтво про народження та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» http://zakon2.rada.gov.ua/

Постановлением Кабинета министров Украины №231[141].

В соответствии со ст. 33 Конституции Украины, каждому, кто на законных основаниях находится на территории Украины, гарантируется свобода передвижения, свободный выбор местожительства, право свободно оставлять территорию Украины, за исключением ограничений, которые устанавливаются законом.

Такие ограничения установлены Законом Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины».

Ст. 6 этого Закона устанавливает основания для временного отказа в выдаче паспорта или проездного документа, а также основания и порядок временного задержания или изъятия паспорта (проездного документа). Гражданину Украины может быть временно отказано в выдаче паспорта / проездного документа, а также его паспорт подлежит временному задержанию или изъятию в случае, если:

1) он ознакомлен со сведениями, которые составляют государственную тайну, – до окончания срока, установленного Законом Украины «О государственной тайне» (в случае выезда за границу на постоянное проживание);
2) действуют не урегулированные алиментные, договорные или другие невыполненные обязательства, – до выполнения обязательств или решения спора по согласованию сторон в предусмотренных законом случаях, обеспечение обязательств залогом, если иное не предусмотрено международным договором Украины;
3) против него возбуждено уголовное дело, – до окончания производства по делу;
4) он осужден за совершение преступления, – до отбытия наказания или освобождения от наказания;
5) он уклоняется от выполнения обязательств, возложенных на него судебным решением, – до выполнения обязательств; 6) он сознательно сообщил о себе ложные сведения, – до выяснения причин и следствий предоставления ложных сведений;

---

laws/show/2503-12

141 Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.1995 № 231 «Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення» http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/231-95-п

7) он подлежит призыву на срочную военную службу, – до решения вопроса об отсрочке от призыва;
8) в отношении него подан гражданский иск в суд, – до окончания производства по делу;
9) он находится под административным надзором органов внутренних дел, – до прекращения надзора.

Решение об отказе в оформлении, выдаче паспорта (проездного документа), его временное задержание и изъятие может быть обжаловано гражданином в вышестоящем территориальном органе или суде.

Выезд за границу несовершеннолетних детей – граждан Украины

Согласно действующему законодательству Украины, несовершеннолетние граждане Украины выезжают из Украины при наличии проездного документа ребенка, который выдается детям в возрасте до 18 лет, или если они вписаны в заграничный паспорт одного из родителей. При этом в паспорта родителей вклеиваются фотокарточки детей, начиная с 5-ти летнего возраста.

В соответствии с п. 4 Правил пересечения государственной границы гражданами Украины, утвержденных постановлением Кабинета Министров Украины №57 от 27.01.95 (в редакции постановления Кабинета Министров Украины №724 от 25.08.2010), выезд за границу Украины несовершеннолетних граждан Украины осуществляется:

1) по нотариально удостоверенному согласию родителей с указанием государства следования и соответствующего временного промежутка пребывания в этом государстве;

2) без нотариально удостоверенного согласия одного из родителей в ряде случаев.

Особенности выезда детей – граждан Украины:

- В Российскую Федерацию: в соответствии с Соглашением между Правительством Украины и Российской Федерации об условиях взаимных поездок граждан, дети – граждане Украины до 16 лет могут пересекать государственную границу при наличии свидетельства о рождении;
- В Республику Беларусь: дети – граждане Украины могут пересекать государственную границу при наличии проездного

документа ребенка или по паспорту гражданина Украины для выезда за границу одного из родителей, в который они вписаны, и в его сопровождении.

Особенности ограничения свободы передвижения по причинам выполнения обязательств или решений суда

Эти ограничения свободы передвижения регулируются следующими документами:

1. Законом Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины» от 21.01.1994 года;
2. Законом Украины «О Государственной пограничной службе» от 03.04.2003 года;
3. Указом Президента Украины №261/2008 от 24.04.2008 года «О дополнительных мерах относительно повышения эффективности исполнения решений судов»;
4. Письмом Министерства юстиции №25-32/507 от 06.06.2008 года «О выезде за границу лиц, которые имеют невыполненные обязательства, в том числе по уплате алиментов, возложенные на них решением суда»;
5. Письмом Министерства юстиции, Администрации Государственной пограничной службы №25-5347 от 27.05.2008 года «О введении единого порядка применения государственными исполнителями некоторых норм законодательства»;
6. Письмом Государственной судебной администрации №2-1051/09 от 24.02.2009 года.

Наличие у лица невыполненных обязательств, возложенных на него судебным решением, в том числе алиментных, кредитных и проч., является основанием для ограничения его в праве выезда за пределы Украины.

В таком случае надлежащим образом заверенная копия постановления суда о временном ограничении лица в праве выезда за пределы Украины до выполнения им своих обязательств направляется судом или государственным исполнителем в Администрацию Государственной пограничной службы Украины, о выполнении которого последняя уведомляет суд или соответствующий орган государственной исполнительной службы.

Ограничение права лица на выезд с территории Украины с невыполненными обязательствами или в период рассмотрения в

отношении него уголовного или гражданского дела, с одной стороны, является положительным моментом в защите прав кредиторов (и иных заинтересованных лиц) и обеспечении надлежащего исполнения обязанным лицом соответствующих обязательств, в том числе и процессуальных.

С другой стороны, процедура и механизм ограничения права лица на выезд с территории Украины имеют ряд недостатков и не получили четкой регламентации. Например, не решен вопрос о минимальной сумме обязательств должника (кредитных, гражданско-правовых, алиментных и т.д.), соразмерной с возможностью ограничения конституционного права лица на свободное передвижение.

Также не полностью решен вопрос о сроках ограничения права лица на выезд с территории Украины при рассмотрении в отношении него гражданского дела, поскольку сроки рассмотрения дела могут затянуться на неопределенное время, а длительное время ограничения права лица в таком случае будет существенным нарушением его конституционной свободы передвижения.

Ограничения свободы передвижения в связи с АТО на Востоке Украины

В 2014 году Государственная пограничная служба Украины ужесточила правила въезда и выезда для территорий Восточной Украины, где проводится антитеррористическая операция (АТО). Теперь для въезда в отдельные районы Донецкой и Луганской областей необходимо предъявить документ, удостоверяющий личность, например, паспорт гражданина Украины, загранпаспорт, временное удостоверение гражданина страны. Все, кто не является украинскими гражданами, должны иметь при себе документ для въезда в страну или выезда из нее в соответствии с законодательством Украины.

Если иностранцы или лица без гражданства въехали на территорию Украины в «нефункционирующих пунктах пропуска в пределах Донецкой и Луганской областей, в которых пограничный контроль не осуществляется», они не смогут покинуть зону силовой операции. Кроме того, иностранцы и лица без гражданства, следующие в отдельные районы данных областей, направляются в «фильтрационные пункты» для выяснения цели их пребывания на

данной территории при наличии паспорта, соответствующей визы или вида на постоянное или временное проживание в Украине.

Кабинет министров Украины предлагает применить персональные санкции к сторонникам агрессии России. Правительство приготовило список из 172 граждан Российской федерации и граждан других стран, которые посягают на территориальную целостность и независимость Украины, и 65 российских компаний, которые финансируют терроризм и поддержали аннексию Крыма.

Премьер-министр Арсений Яценюк заявил, что окончательное решение относительно введения санкций должен принять Совет национальной безопасности и обороны Украины. Кроме того, он напомнил, что пакет ограничительных мер включает персональные санкции: «Там есть около 200 физлиц персональных санкций и около 300 разного рода компаний. Весь пакет у нас готов. Мы ожидаем решения СНБО по этому вопросу»[142]. Правительство решило, что информация о физических и юридических лицах Российской Федерации, против которых будут введены санкции, предназначена только для служебного пользования (из распоряжения Правительства №829-р от 11 сентября 2014 г. Предложение КМУ теперь должен рассмотреть Совет национальной безопасности и обороны, а потом указ Президента вводит его в действие, но пока ситуация далее решения КМУ не развВ Украине 12 сентября 2014 г. вступил в действие Закон о санкциях. В законе прописан механизм реагирования на угрозу безопасности Украины в случае вооруженного вторжения других государств.

142 http://www.unian.net/politics/992284-ukraina-obyazana-vvesti-sanktsii-protiv-rossii-spisok-uje-gotov-yatsenyuk.html

V. Практические проблемы свободного трансграничного передвижения в Беларуси, России, Украине

В **Беларуси** практика ограничения въезда достаточно подробно описана национальными и международными правозащитными организациями[143] и имеет устойчивую негативную тенденцию. Это сопряжено с тем, что законодательство позволяет отказывать во въезде по достаточно размытым причинам, а иногда и вовсе без пояснений, что дает возможность органам власти препятствовать работе, а также выдворять из страны лиц, осуществляющих мониторинговую, правозащитную либо журналистскую деятельность.

Что касается **Украины**, то здесь можно говорить о стремительном изменении ситуации за 2014 год, что связано с массовыми протестами конца 2013 года, которые привели к смене политической власти, а также последующим развитием конфликта с Россией.

Большая часть ограничительных решений осуществляется либо Государственной пограничной службой (*Державна прикордонна служба України*) при пересечении границы, либо Государственной миграционной службой (*Державна міграційна служба України*), либо Службой Безопасности (*Служба Безпеки України, СБУ*) при нахождении в Украине. Задержание или арест (если таковые имели место) при этом могут осуществлять и другие силовые структуры. СБУ отвечает также за составление чёрных списков.

В настоящем разделе не рассматриваются проблемы с въездом на оккупированные территории Украины, равно как и на территории, контролируемые незаконными вооружёнными формированиями. Проблемы спорных юрисдикций на примере территории Крыма рассмотрены в Разделе VI.

В **России** до недавнего времени (до обострения отношений с Украиной в начале 2014 года) ситуация была относительно стабильной – случаи ограничения въезда/выезда правозащитников и журналистов не были массовыми. И все же такая практика существовала и была описана правозащитниками[144]. В настоящее время наблюдается

143 http://by.soli-day.org/node/86

144 http://www.nhc.no/filestore/Publikasjoner/Rapporter/2010/Rapport_2_10_web_final2.pdf

ухудшение ситуации. Помимо этого меры, направленные на ужесточение миграционной политики, в значительной степени негативно повлияли на положение всех иностранцев.

Для целей настоящего исследования практические проблемы условно разделены на группы:

- Проблемы въезда, возникающие до пересечения границы;
- Проблемы въезда, возникающие в момент пересечения границы;
- Проблемы, возникающие во время пребывания на территории государства на законных основаниях;
- Проблемы, возникающие в связи с выездом граждан и иностранцев;
- Давление на постоянно проживающих в стране правозащитников, которые имеют гражданство иностранного государства.

Далеко не все из этих проблем в равной степени характерны для всех трех рассматриваемых стран. Более того, собранные авторами случаи не претендуют на исчерпывающее описание ситуации, а лишь иллюстрируют наиболее явные проблемы законодательства и правоприменения. Поскольку одной из задач исследования является показать, как различные пограничные, миграционные, внешнеполитические и иные меры могут быть использованы для препятствования законной деятельности общественных активистов, правозащитников и журналистов, рассмотренные случаи касаются в первую очередь этих целевых групп.

Проблемы въезда, возникающие до пересечения границы

5.1. Отказ в визе, визовые санкции либо «черные списки»

Отказ в выдаче визы и визовые санкции являются формами реализации суверенного права государства решать, кто из иностранцев является нежелательным для пребывания в стране. Особенностью визовых санкций является их персональный и публичный характер. Это значит, что введение подобных ограничений, как правило, инициировано органом государственной власти в ответ на действия конкретных персон-иностранцев. В качестве таких действий

обычно рассматриваются публичные заявления, участие в принятии государственных решений, финансировании нежелательных действий и т.д.. О введении в действие подобных санкций, как и о причинах для таких мер, объявляется публично. Режим санкций закрепляется нормативным актом. Предполагается, что при устранении указанных причин санкции могут быть пересмотрены вплоть до их отмены. Возможности для иностранца оспорить визовые санкций различны в зависимости от правовой системы. Такой механизм действует в рамках ЕС (см. 3.4., Адресные санкции).

В некоторых случаях невозможно разграничить режим визовых санкций от систематических отказов в визах для отдельных категорий иностранцев. Отказ в выдаче визы практикуется во всех трех странах. Потенциальная угроза его применения заключается в том, что органы власти не обязаны пояснять, на каком основании в визе было оказано. При этом отдельные профессиональные группы вследствие публичности своей работы не могут предоставлять ложные сведения о целях визитов. В зависимости от текущей политической ситуации намерение посетить страну в качестве правозащитника либо журналиста может служить причиной отказа.

Практика применение индивидуальных ограничительных мер в отношении иностранцев - «черные списки» - практикуется во всех трех странах. В то же время, механизмы применения персонализированных санкций, публичность списков и правовые гарантии для лиц, включенных в списки, различны. Ни в одной из рассматриваемых национальных правовых систем не сформирован целостный юридический механизм применения санкций на основе принципа верховенства права.

Беларусь

Применительно к Беларуси можно сделать предположение об использовании отказов в визе и ограничений на въезд в качестве «скрытых санкций». Ни в одном из публичных документов нет правовых оснований для введения режима визовых санкций в отношении отдельных иностранцев, однако практика, приведенная далее, а также заявления официальных лиц позволяют говорить о наличии политически мотивированных ограничениях на въезд в страну для ряда иностранных граждан.

Как отмечает правозащитный центр «Вясна», в 2011 году запрет

на въезд в Беларусь для иностранных правозащитников особо ярко проявился во время уголовного суда над главой правозащитного центра «Вясна» Алесем Беляцким. Белорусское посольство в Париже отказалось выдать визу в Беларусь президенту Международной федерации прав человека (FIDH) **Сухейр Белхассен,** сославшись на нежелательность ее присутствия в Минске. Нежелательными персонами для белорусских властей стали также руководитель программ правозащитной организации Civil Right Defenders из Швеции **Мари Менсон,** правозащитники из Норвегии **Анне Бонда** и **Дайва Петкевичутэ,** представляющие Фонд Домов прав человека. Белорусское консульство также отказало в выдаче визы представительнице Норвежского Хельсинского комитета **Берит Линдеманн.** При этом накануне ей сообщили по телефону, что виза готова и ее можно забрать в любое время. Кроме этого, отказы получили правозащитник **Марианна Роча** из Partnership for Human Rights (Бельгия) и **Рэйчел Денбер** из Human Rights Watch. Все вышеперечисленные правозащитники собирались наблюдать судебный процесс в отношении Алеся Беляцкого[145].

18 марта 2011 года немецкому директору минского международного образовательного центра имени Йоханнеса Рау **Астрид Зам** аннулировали визу в аэропорту Минск-2. В Беларуси ей предстояло обсудить вопросы, связанные с подготовкой выставки по чернобыльской тематике[146].

В конце июня 2011 года представители посольства Беларуси в Лондоне проинформировали журналистов телекомпании BBC **Ника Стерди** и **Люси Эш** об аннулировании их виз. Журналисты имели открытые белорусские визы и аккредитацию при МИД Беларуси**,** собирались приехать на День Независимости. О причинах такого решения ни посольство, ни МИД Беларуси не сообщают, подчеркивая, что имеют право не объяснять свои решения[147].

В феврале 2012 года было отказано в визе немецкому омбудсмену

145 Обзор за 2011 год «Свобода ассоциаций и правовое положение Неправительственных организаций в Беларуси» http://nmnby.eu/news/analytics/4306.html

146 http://www.belaruspartisan.org/bp-forte/?page=100&backPage=13&news=126400&newsPage=0

147 Читать полностью:http://naviny.by/rubrics/society/2011/06/29/ic_news_116_371112/

Маркусу Ленингу, который планировал встретиться в Минске с представителями оппозиции и правозащитниками[148].

24 мая 2011 года **Егений Вапа**, глава Радио «Рация», гражданин Польши, направляясь в Беларусь по делам, при пересечении границы узнал, что его виза аннулирована[149]. Почти через год, 12 марта 2012 года, его коллеге – журналисту белорусской службы Радио «Свобода» **Сергею Шупу**, уроженцу Минска, было отказано в получении визы для посещения Беларуси с целью презентации книги Альгерда Бахаревича «Шабаны. История одного исчезновения»[150].

21 сентября 2012 журналисты из Швеции **Эрик Вон Платен** и **Густав Андерссон** прилетели на наблюдение выборов в Палату представителей Национального Собрания, в итоге время ожидания открытия визы составило 16 часов, которые они провели в аэропорту. Таким образом, на само наблюдение журналисты не успели. Тогда же, при выезде из Минска после наблюдения выборов, у журналиста **Амоса Робертса** забрали всю профессиональную аппаратуру и информационные носители без протокола изъятия, и возвратили лишь в конце 2013 года[151].

Перед проведением чемпионата мира по хоккею в мае 2014 года белорусские власти объявили, что журналистам, которые получат аккредитацию Международной федерации хоккея, не понадобится получать визу в Беларусь и аккредитацию Министерства иностранных дел, при этом журналисты не будут ограничиваться в подготовке материалов на темы, не связанные с хоккеем. С началом чемпионата стало известно, что журналисты Радио «Свобода», «Би-Би-Си» и некоторых других зарубежных СМИ (в том числе имеющие аккредитацию в Беларуси) получить аккредитацию Международной федерации по хоккею не смогли, несмотря на своевременное за ней обращение. Организаторы с белорусской стороны утверждают, что не имели к этим решениям МФК никакого отношения[152].

---

148 http://lenta.ru/news/2012/02/09/minks/
149 http://profm.ru/news/91524
150 http://www.belaruspartisan.org/bp-forte/?page=100&backPage=13&news=125911&newsPage=0
151 Доклад о нарушениях свободы СМИ и прав журналистов в Беларуси за 2011-2013 гг. http://baj.by/sites/default/files/monitoring_pdf/doklad_-
152 СМИ в Беларуси. Электронный бюллетень БАЖ апрель-июнь 2014 (http://baj.by/sites/default/files/monitoring_pdf/2362014_mass_media_in_belarus_ru.pdf)

Россия

Наличие «черных списков» неоднократно подтверждалось представителями МИД России. В качестве примера можно привести «черный список», составленный в качестве ответной меры на санкции Европейского Союза[153]. По информации, которую озвучивает МИД[154], в список, запрещающий въезд на территорию России, входит сопоставимое число людей по сравнению с перечнем Евросоюза, в который попали российские представители. Вместе с тем, сами списки не озвучиваются. Причины называются разные: от отсутствия в международном праве обязанности публикации[155] до защиты персональных данных фигурантов списка[156]. Публичная процедура внесения сведений в такие списки отсутствует, также отсутствуют какие-либо правовые гарантии для лиц, которые оказались в списке.

Заместитель главы фракции Европарламента «Зеленые/ Европейский свободный альянс» **Ребекка Хармс** 25 сентября 2014 года прилетела в московский аэропорт, однако ей было отказано во въезде в Россию, несмотря на наличие дипломатического паспорта. Как сообщается, политик направлялась в Москву, чтобы принять участие в слушаниях по делу летчицы Савченко[157]. МИД России подтвердил, что запрет связан с включением Ребекки Хармс в «черный список»[158].

В связи с этой ситуацией председатель Европейского парламента Мартин Шульц потребовал раскрыть полный список членов Европарламента, в отношении которых Россия ввела визовые санкции. Политик отметил, что «ЕС последовательно и прозрачно наложил и обнародовал персональные санкции в отношении некоторых российских чиновников за их роль в незаконной аннексии Крыма и дестабилизации Восточной Украины». Россия же применила ограничительные меры «в произвольном порядке», не обосновав их принятие[159].

В октябре 2014 года российские власти запретили въезд на

153 http://www.interfax.ru/world/402864
154 http://tass.ru/politika/1711566
155 http://ria.ru/politics/20141020/1029218735.html
156 http://tass.ru/politika/1711566
157 http://ria.ru/world/20140926/1025692462.html
158 http://ria.ru/world/20140926/1025809552.html
159 http://top.rbc.ru/politics/02/10/2014/542c91eccbb20fe9f19472e3

территорию страны директору Бюро по защите Конституции Латвии Янису Майзитису, депутату сейма Андрейсу Юдинсу и театральному режиссеру Алвису Херманису. Об этом сообщает Delfi со ссылкой на латвийский МИД. Предположительно, причиной ограничений стало то, что в конце июля МИД Латвии запретил въезд в страну российским участникам фестиваля «Новая волна» Иосифу Кобзону, Олегу Газманову и Алле Перфиловой[160].

Латвийскому евродепутату **Сандре Калниете** закрыт въезд в Россию за антироссийскую деятельность в рамках ответных мер на действия Евросоюза против официальных лиц России[161]. Калниете, которая отправилась в Москву 3 марта 2015, чтобы принять участие в похоронах российского политика Бориса Немцова, не пустили на территорию России. Об этом она сообщила в своем микроблоге в Twitter. Посольство РФ в Латвии назвало попытку депутата въехать в РФ "провокационной пиар-акцией", поскольку латвийской стороне "было конкретно заявлено", что евродепутат внесена в списки лиц, которым запрещен въезд на территорию РФ в ответ на расширение "черных списков" ЕС в отношении российских парламентариев[162]. МИД Латвии не подтвердил, что такая информация предварительно поступала от российской стороны[163].

Украина

Поскольку в Украине существует режим безвизового въезда для граждан большинства западных стран, равно как и для большинства стран СНГ, а именно они чаще всего представлены в правозащитном и журналистском сообществе и организациях по мониторингу, то речь об аннулировании или отказе в выдаче виз на территории Украины (по политическим соображениям) не идёт. Однако осуществляется запрет на въезд через так называемые «чёрные списки», которые составляются Службой Безопасности Украины. В том случае, когда имена людей, входящих в такие списки, известны заранее (опубликованы), можно говорить о запрете на въезд до пересечения

160 http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/strauyuma-informacionnaya-vojna-idet-polnym-hodom.d?id=45053664
161 http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/F4E6BD8D5BCC5CB243257DFD004FEF2D
162 http://ria.ru/politics/20150303/1050697933.html
163 http://ria.ru/world/20150303/1050550144.html

границы – т.е. мерах, аналогичных визовым санкциям.

Народный депутат от партии «Батьківщина» Олександр Бригинець со ссылкой на СБУ, которая ответила на его депутатский запрос, сообщил на своей страничке в Фейсбук в июле, что въезд уже запрещён более 1150 гражданам РФ, которые угрожают национальной безопасности[164]. Поскольку полный список нигде не опубликован, а формулировки запрета довольно расплывчаты, нельзя наверняка утверждать, насколько много в нём правозащитников, политических деятелей, журналистов и какова действительная степень их угрозы безопасности Украины. Однако сам Бригинець утверждает, что этим решением сокращён срок пребывания в Украине журналистам российских телеканалов «Россия», «Россия-24», «ЛайфНьюс» и другим. Бригинець также сообщает, что за пределы страны были выдворены 40 граждан РФ, которые принимали участие в сепаратистских «проявлениях» и в силовых захватах административных зданий.

Запрет на въезд российских журналистов, представляющих СМИ, которые поддерживают войну против Украины и оккупацию Крыма, продвигает и Национальный совет по телевидению и радиовещанию Украины (*Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення*). Им был передан в СБУ список из 49 российских медиадеятелей с просьбой запретить им въезд в страну[165].

В чёрные списки попадают не только граждане Российской Федерации. В ноябре 2014 года советник главы СБУ Маркиян Лубкивский назвал имена иностранных наблюдателей на непризнанных выборах в самопровозглашённых республиках на востоке Украины: **Белла Ковач** (Венгрия), **Фабрицио Берто** (Италия), **Франк Крайелман** (Бельгия), **Эвальд-Иоганн Штадлер** (Австрия), заметив, что многие из них уже являются персонами «нон-грата» после участия в незаконном референдуме в Крыму, имея статус пособников в отделении полуострова[166].

164 https://www.facebook.com/bryhynets/posts/724474207617243

165 http://www.radiosvoboda.mobi/a/26554688.html

166 http://www.business.ua/articles/internal_politics/V_SBU_poobeschali_zapretit_vezd_v_Ukrainu_nablyudatelyam_na_psevdovyborah_DNR_i_LNR-78893/print/

Проблемы въезда, возникающие в момент пересечения границы

5.2. Списки лиц, въезд которых запрещен либо нежелателен

Ограничение на въезд иностранцев через механизм внесения в специальные базы данных лиц, въезд которых запрещен либо нежелателен, предусмотрен законодательствами многих стран, в том числе Беларуси, России и Украины. С одной стороны, такой механизм является действенным средством профилактики преступлений и борьбы с нелегальной миграцией. С другой стороны, для него характерны непубличность и непрозрачность процедуры, отсутствие четкой регламентации причин внесения в списки и неэффективность средств правовой защиты иностранцев. Все эти факторы создают риск злоупотреблений ограничительными мерами в политических целях.

Беларусь

В Беларуси достаточно широко используется практика избирательного применения в отношении правозащитников такой ограничительной меры как внесение в списки лиц, въезд которых запрещен или ограничен («черные списки», списки невъездных). В качестве примера можно привести преследование в 2011 году Международной наблюдательной миссии Комитета международного контроля над ситуацией с правами человека в Беларуси, которая была учреждена Комитетом международного контроля над ситуацией с правами человека в Беларуси[167]. Миссия была основана после президентских выборов 19 декабря 2010 года и последовавшего разгона протестной акции милицией специального назначения. В функции Миссии, которая базировалась в Минске, входил сбор и распространение информации о ситуации с правами человека в стране. В 2011 году государственные органы отреагировали на ее деятельность ограничением возможности въезжать в страну сотрудникам, которые, как правило, были украинскими или российскими гражданами.

Так, 9 марта 2011 года в 03:20, во время пересечения границы в поезде Киев – Минск, помощнику представителя Международной

---

167 http://www.hrwatch-by.org/

наблюдательной Миссии, члену ВМГО «Фундация региональных инициатив» (организации-участника Комитета), гражданину Украины, **Максиму Кицюку** было отказано во въезде. По словам сотрудника Гомельского пограничного отряда, с которым связались по телефону, отказ был аргументирован тем, что Максиму закрыт въезд в Республику Беларусь. По информации из того же источника, в 09:10 поездом Санкт-Петербург – Киев Максим был отправлен назад в Украину[168].

По словам Кицюка, с поезда его сняли пограничники Беларуси: при проверке документов оказалось, что его фамилия числится в базе данных пограничной службы с пометкой «Въезд запрещен». Пограничники направили запрос в Минск, информация о статусе «Въезд запрещен» подтвердилась. Однако на каком основании его имя оказалось в данном списке, никто из сотрудников пограничной службы пояснить не мог. Международная наблюдательная миссия обращает внимание, что Максим Кицюк ехал в Минск с целью осуществления правозащитной деятельности, направленной на мониторинг соблюдения Беларусью своих основных международных обязательств.

В дальнейшем, в период с марта по май 2011 года, наблюдались систематические отказы во въезде представителям Миссии.

20 апреля 2011 около 4 часов утра при пересечении белорусской границы была задержана и отправлена обратно **Марина Цапок**, информационный помощник представителя Международной наблюдательной миссии[169].

21 апреля 2011 г. **Михаил Каменев**, заместитель главы Всеукраинской молодежной организации «Фундация региональных инициатив», член Общественного совета при Министерстве внутренних дел Украины при проверке документов на границе узнал, что находится в списке лиц, въезд которых в Республику Беларусь ограничен или нежелателен. Михаил направлялся в Минск в качестве информационного помощника руководителя Международной наблюдательной миссии. В паспорт Михаила пограничники поставили

---

168 http://hrwatch-by.org/mezhdunarodnykh-pravozashchitnykh-nablyudatelei-deportiruyut-iz-belarusi

169 http://entry.hrwatch-by.org/belarus-zakryta-dlya-ukrainskikh-pravozashchitnikov-epizod-vtoroi

штамп "Въезд запрещен" без указания длительности запрета[170].

27 августа 2011 года при пересечении белорусско-литовской границы пограничники при проверке документов сообщили члену Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека **Юрию Джибладзе,** следовавшему из Минска в Вильнюс на встречу представителей Комитета международного контроля за ситуацией с правами человека в Беларуси о том, что он находится в списке лиц, въезд которым на территорию Беларуси запрещен. При этом пограничники не предоставили никаких письменных постановлений и не сделали отметок в паспорте[171].

Российского правозащитника подробно расспрашивали о том, когда и откуда он прибыл в Беларусь, и провели тщательный повторный досмотр его личных вещей. «Они заметно нервничали», – рассказал Юрий Джибладзе. «Возможно, меня вообще не должны были пускать в страну и, обнаружив, что я въехал из России и спокойно пробыл в Минске два дня, пограничники опасались нагоняя от высокого начальства». Не найдя никакого «компромата», пограничники объявили о включении Джибладзе в «черный список», отказавшись сообщить ему о том, когда было принято решение о запрете на въезд и на какой срок.

Ранее, 4 мая 2011 г., Юрий Джибладзе задерживался в Минске сотрудниками правоохранительных органов. Он должен был выступать на пресс-конференции в Правозащитном центре «Вясна» с презентацией доклада Комитета международного контроля с правовым анализом событий 19 декабря. Тогда после пребывания в отделении милиции российский правозащитник был отпущен, хотя несколько задержанных вместе с ним коллег из России и Украины получили уведомление о необходимости покинуть страну в 24 часа и запрете на въезд в течение двух лет. Вероятно, решение о запрете на въезд члена российского Президентского Совета в Беларусь было принято еще тогда, однако по политическим соображениям его не обнародовали.

В дальнейшем, вплоть до 2012 года, при любой попытке

170 http://hrwatch-by.org/belarus-obyavila-voinu-ukrainskomu-grazhdanskomu-obshchestvu

171 http://hrwatch-by.org/chlen-soveta-pri-prezidente-rf-obyavlen-v-belarusi-personoi-non-grata

представителей Миссии пересечь границу следовал запрет на въезд.

30 сентября 2011 года еще одному представителю Международной наблюдательной миссии, украинскому гражданскому активисту, члену Всеукраинской молодежной общественной организации «Фундация региональных инициатив» **Владимиру Сенько** было отказано в пересечении границы Республики Беларусь[172].

23 мая 2014 года заместитель руководителя Международной наблюдательной миссии по аналитической работе **Мария Ясеновская**, имеющая гражданство Украины, при пересечении украино-белорусской границы была уведомлена, что находится в списке невъездных лиц Союзного государства России и Беларуси и отправлена обратно на территорию Украины[173]. В последний раз Мария въезжала в Беларусь в марте 2011 года, и никаких сложностей с пересечением границы у неё тогда не возникло.

Независимо от участия в Международной миссии, 20 марта 2011 был запрещен въезд в Беларусь медиаэксперту из Украины **Олегу Хоменко**, который ехал консультировать одно из региональных издательств[174].

15 июня 2011 года прямо в аэропорту был запрещен въезд в Беларусь гражданке России **Инне Сангажиевой** и гражданке Украины **Ольге Шамшур**, которые являются сотрудницами Норвежского Хельсинкского Комитета и направлялись в Минск по личным делам[175].

Россия

В России описанные случаи отказа во въезде по очевидно политическим мотивам не так многочисленны, хотя также имеются ограничения для журналистов и правозащитников, связанные с их деятельностью. Так, 23 июля 2010 сотруднику Харьковской правозащитной группы **Василию Овсиенко** было отказано во въезде в Россию. Правозащитника сняли с поезда, который шел в Москву, и отправили обратно, так как его фамилия попала в список лиц, которым запрещен въезд в Россию[176].

---

172 http://hrwatch-by.org/pravozashchitnikam-vnov-otkazano-v-svobode-peredvizheniya

173`http://hrwatch-by.org/rossiiskie-vlasti-prepyatstvuyut-rabote-mezhdunarodnykh-pravozashchitnikov-v-belarusi

174 http://interfax.com.ua/news/general/98777.html

175 http://roadnews.wordpress.com/2011/06/16/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D1%83%D1

176 http://roadnews.wordpress.com/2011/06/16/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0

Другой случай был описан адвокатом Илларионом Васильевым. На правозащитный семинар в г. Новгороде в феврале 2014 г. был приглашен известный молдавский адвокат и правозащитник **Вячеслав Цуркан**. При пересечении пограничной зоны в аэропорту «Домодедово» после конфликта с пограничниками те задержали Вячеслава на несколько часов, после чего объявили о существовании в отношении него запрета на въезд. Вячеслав, судя по поведению пограничников, уверен, что первоначально запрета не было и он возник после того, как пограничники уже в аэропорту изучили историю обращений Вячеслава в ЕСПЧ. В его практике достаточное количество выигранных в ЕСПЧ дел против России по приднестровской тематике. Он провел около суток в условиях, которые могут быть охарактеризованы как жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, в комнате аэропорта для выдворяемых. В помещении кроме него находилось еще несколько десятков иностранцев, которым был запрещен въезд в РФ. Вячеслав в настоящее время обжалует запрет своего въезда, а также въезда иных выдворяемых, содержавшихся в той комнате. Обжалование происходит на национальном и международном (ЕСПЧ) уровне[177].

В июле 2014 года Федеральная миграционная служба запретила на три года въезжать в Россию четырем гражданам Нидерландов, цель пребывания которых не соответствовала визе. Такое решение принято в связи с тем, что По словам представителя ФМС, виза была ими получена в целях культурных связей, а, на самом деле, они участвовали в семинаре, на котором велась пропаганда гомосексуализма[178]. 20-21 июля на турбазе «Фрегат» в Мурманской области проводилось культурно-просветительское мероприятие «Молодежный правозащитный лагерь», в программу которого входило выступление представителя голландской организации LGBT-Groningen. Кроме того, там проходили съемки документального фильма о ситуации с

%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D1%83%D1

177 Направлявшегося в Великий Новгород молдавского правозащитника депортировали из «Домодедово» http://vnnews.ru/social/36286-napravlyavshego-sya-v-velikiie-novgorod-moldavskogo-pravozashitnika-deportirovali-iz-domodedovo.html?action_object_map=[282403328578456]&action_ref_map=[]&action_type_map=[“og.likes”]&fb_action_ids=474148999379850&fb_action_types=og.likes&fb_source=other_multiline

178 http://www.interfax.ru/russia/319899

правами человека в России[179].

В ноябре 2014 года **Дэвида Саттера**, американского журналиста, работавшего в России, выдворили из страны и на 5 лет запретили въезд. В конце ноября Таганский районный суд Москвы признал его виновным по части 3 статьи 18.8 КОАП РФ, с взысканием 5 тысяч рублей штрафа в доход Российской Федерации и административным выдворением с территории Российской Федерации в течение пяти дней с момента вступления постановления в законную силу. Саттер въехал в Россию 21 ноября и получил в МИД аккредитационное удостоверение корреспондента радиостанции «Свобода». После этого он должен был сразу, уточняет МИД, явиться в управление Федеральной миграционной службы, чтобы получить визу. По утверждению МИД, с 22 по 26 ноября 2013 г. гражданин США находился на территории России незаконно. Сам журналист считает, что сотрудники ФМС ввели его в заблуждение относительно необходимых юридических действий[180].

Украина

В Украине ситуация резко ухудшалась с начала 2014 года. Так, 10 февраля 2014 в аэропорту Киева было отказано во въезде правозащитнику, председателю комиссии по правам человека за рубежом Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, **Андрею Юрову**[181]. Причины запрета, а также государственный орган, принявший решение о запрете, не были указаны в копии решения, которую предоставили пограничники[182]. Инцидент с Юровым произошел спустя две недели после того, как он побывал в Киеве, Харькове и Донецке для встреч с официальными лицами и с пострадавшими от милицейского насилия и притеснений со стороны властей. Он активно критиковал нарушения прав человека в Украине и 4 февраля собрал в Москве пресс-конференцию на эту тему. Также стало известно, что вместе с Юровым в список попал журналист **Юрий Барабаш**. Данное решение официально было аргументировано тем, что нахождение данных лиц на территории Украины нежелательно. Однако после смены власти, уже 25 февраля

179 http://www.mn.ru/accident_court/20130722/351901858.html
180 http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/01/140114_russia_ban_david_satter
181 http://rian.com.ua/politics/20140210/340072638.html
182 http://hr-nis.org/node/1019

2014 года, данное ограничение для них было снято, о чем сообщила СБУ на своем сайте[183].

В марте 2014 г. по поручению главы Службы безопасности Украины Валентина Наливайченко Службой были просмотрены списки иностранных журналистов, которым в 2011–2013 годах был запрещен въезд в Украину.

Как сообщает пресс-центр СБ Украины, в частности, отменен запрет на въезд в страну ряду общественных активистов и журналистов из Российской Федерации и Грузии. «Производства, которые велись против журналистов предыдущей властью, прекращены, а сфальсифицированные материалы уничтожены в установленном законом порядке», – добавили в СБУ. В. Наливайченко подчеркнул недопустимость незаконного препятствования спецслужбой журналистской и общественной деятельности и отметил, что в этой связи СБУ открыта для общественного контроля[184].

Позднее, однако, последовала целая череда запретов на въезд российским журналистам. 7 мая 2014 года в том же аэропорту было отказано во въезде съемочной группе российского телеканала «ТВЦ-Россия»[185], которая прибыла делать репортаж о выборах президента. 30 мая 2014 года запрет на въезд получил российский журналист газеты «Комсомольская правда» **Александр Коц**[186].

5.3. Автоматические запреты на въезд и нахождение в транзитной зоне

Россия

Часть запретов, описанных в подразделе 4.2.(В) исследования, была введена с начала 2014 года. Адвокат Илларион Васильев в этот период имел возможность наблюдать последствия введения запрета. В середине января 2014 г. он видел за территорией пограничного пункта Погар (Брянская обл.) несколько сотен мигрантов – граждан среднеазиатских республик, которые не могли въехать на территорию России. Они по обыкновению выехали на несколько часов из

183 http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=122148&cat_id=39574
184 http://interfax.com.ua/news/general/198693.html
185 http://rian.com.ua/politics/20140507/347453695.html
186 http://racurs.ua/news/28315-rossiyskiy-jurnalist-zayavlyaet-chto-sbu-zapretila-emu-vezd-v-ukrainu-do-2019-goda

России на территорию Украины. Это делается для того, чтобы не превысить срок предельного пребывания в России (3 месяца). Далее мигрант въезжает в Россию вновь, и срок начинает отсчитываться заново. Такой порядок существовал до начала 2014 г. Никто не был должным образом предупрежден об изменениях в законодательстве. В результате около полутора тысяч человек не смогли въехать назад в Российскую Федерацию, т.к. это стало невозможно из-за нововведений в ст. 27 114-ФЗ. Среди причин автоматического запрета на въезд были следующие: совершение более 2 административных правонарушений за три года, превышение срока предыдущего пребывания, прочие запреты. С начала 2014 г. заработали новые компьютерные программы – базы данных Федеральной миграционной службы. Нарушителю ни при каких условиях не мог быть разрешен въезд, поскольку электронная база данных высвечивала его отдельной строкой. Когда пограничники Украины стали фиксировать предельное количество мигрантов, которые не могли вернуться в Россию, то и они перестали пускать их в Украину. В результате между сопредельными пограничными пунктами России и Украины в поле на 10-градусном морозе скопилось около полутора тысяч человек. У людей не было еды, воды, теплой одежды. Ситуация усложнялась тем, что людям, находящимся в поле, запретили жечь костры в пограничной зоне. Через два дня ситуацию урегулировали, разрешив мигрантам пройти на территорию РФ, взяв у каждого обязательство покинуть Россию в ближайшее время. Пограничная служба пошла таким образом на нарушение закона, а все вернувшиеся стали невольно нарушителями, незаконно пересекшими государственную границу РФ. Известны случаи последующего привлечения данных мигрантов к уголовной ответственности за незаконное пересечение границы[187].

5.4. Пределы усмотрения должностных лиц пограничной либо миграционной службы

Украина

В законодательствах всех рассматриваемых стран полномочия пограничных и миграционных служб оставляют их представителям

187 «Одно из миграционных новшеств в действии» http://refugee.ru/news/odno-iz-migratsionnyh-novshestv-v-dejstvii-2/

широкие пределы усмотрения. Тем не менее, в большинстве случаев это не рассматривается в качестве проблемы. На примере действий украинской пограничной службы в связи с российско-украинским вооружённым конфликтом в 2014 году хорошо заметно, что некоторые пограничные меры, основанные на временных негласных правилах, могут создавать препятствия для иностранцев, прибывающих в страну с законными целями. На данный момент со стороны Украины особое внимание уделяется гражданам Российской Федерации, которые до этого пересекали границу достаточно свободно.

У авторов нет достаточных свидетельств того, что проблемы массового характера на границе возникают у граждан России, приезжающих в Украину по личным делам (к родственникам) или с рабочими целями. Сведения о подобных случаях зачастую невозможно проверить. Так, журналист из «Новой Газеты», сам пострадавший от излишней подозрительности пограничников, упоминает: «Вместе со мной в Украину не пустили гражданина России, уже более 10 лет проживающего в Киеве с женой и тремя детьми»[188], однако подробностей этого случая не приводит, так что его невозможно как-либо квалифицировать. Ещё один случай описывается весьма сомнительным Харьковским информационным агентством, когда человека, едущего по личным делам, не пропустили пограничники. Эта информация также подана без подробностей и проверки, лишь со ссылкой на одного из читателей ресурса[189].

Другое дело – так называемые «одиночные туристы», не способные внятно объяснить цели визита. Именно они составляют основную категорию лиц, не пропущенных через украинскую границу после оккупации Крыма и начала конфликта на восточных границах. С начала мероприятий по ужесточению контроля над границей и по апрель (то есть фактически за два месяца) в Украину не пропустили 12 тысяч граждан РФ, «которые могли участвовать в экстремистской деятельности на территории нашего государства»[190]. Затем пик прошёл, и не пропускалось в среднем по 1-2 тысячи человек в месяц. Несколько официально опубликованных цифр для примера. В

188 http://www.novayagazeta.ru/politics/63043.html

189 http://nahnews.com.ua/102041-prostye-istorii-kakie-problemy-voznikayut-u-ukraincev-na-granice/

190 http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/04/15/7022473/

Украину не пустили: в марте – 3800 граждан Российской Федерации, в августе – 1707 человек, в сентябре – 1260 человек. Сложно судить о том, насколько эффективны данные меры, при том что с середины лета 2014 года власти Украины не контролируют около 400 километров границы с Россией.

На украинской границе в Луганской области в апреле при проверке «45-летний мужчина не смог указать цели своей поездки. Кроме того, в личных вещах он вез военный котелок, сухое горючее, водо-ветроустойчивые спички, нож складной, газовую грелку для приготовления пищи, термоодежду, спальный мешок, продукты питания длительного хранения, носитель информации – жесткий диск, флаг олимпиады «Сочи-2014» и другие вещи военного назначения». Россиянину было отказано в пропуске и запрещен въезд в Украину сроком на 3 года[191].

Формулировки претензий при этом могут быть самые разнообразные. Выше уже указывалось на одну из самых распространённых причин: «нет подтверждения цели пребывания на территории Украины». Но часто подозрение вызывают вещи и даже документы, которые везёт с собой человек. Например, отказ во въезде одному из пассажиров автобуса Петербург – Киев в июле 2014 года Госпогранслужба объяснила так: «Во время проверки документов и досмотра его личных вещей погранично-таможенная обзорная группа обнаружила у него набор самых разнообразных документов, свидетельствующих о том, что он, скорее всего, едет участвовать в мероприятиях дестабилизационного характера»[192], а именно: у гражданина России были обнаружены трудовая книжка, охотничий билет, удостоверение ветерана, удостоверение боевого братства, удостоверение ветерана боевых действий, медицинская книжка и военный билет.

Те, кто едут в Украину по работе, связанной с общественно-политической деятельностью, сталкиваются с проблемами довольно часто. При этом дело не зависит от политической ориентации человека или его отношения (позиции) по российско-украинскому конфликту. Наряду с представителями пропагандистских подконтрольных государству СМИ, не пропускают и свободных или даже

191 http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/04/15/7022473/
192 http://uapress.info/ru/news/show/31382

оппозиционных журналистов. Иногда более или менее обосновано. Например, съемочную группу программы «Неделя с Марианной Максимовской» не пустили в Украину после посещения Крыма, так как посещение Крыма в условиях российской оккупации гражданами любой страны в Киеве считают прямым нарушением украинского законодательства (подробнее об этом ниже).

В апреле 2014 не был пропущен через границу в аэропорту Борисполь корреспондент Новой Газеты **Роман Ошаров**. Основание: «Не може підтвердити мету запланованого перебування на території України»[193]. И это при том, что «Новая газета» относится к немногим оппозиционным изданиям России и занимает взвешенную позицию по конфликту. Но и удостоверение корреспондента «Голоса Америки» не произвело впечатления на пограничников. «Стоит отметить, что пресс-карта не помогла и другим российским журналистам – двум корреспондентам «Российской газеты» и репортерам телеканала «РЕН», которые прибыли вечерним рейсом из Москвы и были отправлены назад после ночи в Борисполе», – пишет Ошаров. Сам он в итоге был пропущен через границу стараниями киевских правозащитников и дипломатов после 10-часового ожидания в транзитной зоне.

Российский независимый журналист и блогер, имеющий явно проукраинскую позицию, **Аркадий Бабченко**, был задержан в аэропорту Борисполь и отправлен обратно. Основание: «Во въезде отказано за недостаточностью финансовых средств»[194]. Он смог въехать в Украину только со второй попытки и при вмешательстве известного журналиста, а ныне депутата Верховной Рады Мустафы Найема. Тот же Найем, как и некоторые общественные организации – «Без Границ», Центр гражданских свобод, Евромайдан SOS, – столкнувшись с рядом подобных случаев, стали мониторить ситуацию и помогать независимым российским журналистам при возникновении проблем с пересечением границы.

Известный журналист **Евгений Киселёв**, ведущий политическое ток-шоу на телеканале «Интер», в октябре 2014 года в аэропорту Борисполь не был пропущен в Украину и получил постановление о депортации. Его перепутали с другим известным журналистом

193 http://www.novayagazeta.ru/politics/63043.html
194 http://starshinazapasa.livejournal.com/782893.html

Дмитрием Киселёвым, являющимся одним из столпов пропаганды российских властей. Позже Госпогранслужба признала этот факт недоразумением и сняла запрет на въезд для Евгения Киселёва[195].

Следует отметить, что журналисты пересекают государственную границу, как правило, в аэропорту Борисполь, где юридическая или общественная поддержка может быть оказана из Киева оперативно. Те же, кто пересекает границу в аэропортах других городов, железнодорожным или автомобильным транспортом, оказываются в куда более сложном положении.

В мае 2014 года накануне внеочередных президентских выборов в Украину не впустили группу российских наблюдателей. Об этом заявила член президентского Совета по правам человека Елена Тополева-Солдунова. По ее словам, в группе было 16 человек, в том числе представители «Голоса», «Левада-центра» и других правозащитных организаций. Большинство участников группы получили аккредитацию на сайте ЦИК Украины. «На границе их остановили. Украинские пограничники никому из них не дали въехать в страну», – заявила Тополева-Солдунова[196].

Кроме того, пограничники сняли с поезда семерых российских оппозиционных наблюдателей. Группа направлялась на выборы президента Украины в составе миссии Европейской платформы за демократические выборы, сотрудничающей с Михаилом Ходорковским. Активистов собирались депортировать. Вместе с ними была задержана съемочная группа ВГТРК[197].

В октябре 2014 года политолог **Игорь Дмитриев**, едущий (причем не в первый раз) в Украину по приглашению СПУ с целью прочесть ряд лекций и провести семинары, был ссажен с автобуса и задержан на автомобильном пропускном переходе на 9 часов под предлогом того, что приглашение каждый раз должно оформляться заново. Он был, в конце концов, отпущен без извинений или какой-либо компенсаций стоимости утраченного билета. Следует подчеркнуть, что и приглашающая СПУ и сам политолог занимают однозначно проукраинскую позицию.

---

195 http://zn.ua/UKRAINE/evgeniya-kiseleva-pustili-v-ukrainu-pogransluzhba-156869_.html

196 http://www.interfax.ru/world/377692

197 http://grani.ru/Politics/World/Europe/Ukraine/d.229557.html

4 ноября 2014 г. в аэропорту Львова был задержан и выслан обратно в Россию правозащитник, член совета центра «Мемориал» **Виталий Пономарев**. Примечательно, что прибыл он во Львов для участия в судебном разбирательстве по делу двух граждан России, просящих убежища в Украине. Активисты «Мемориала» связывают запрет на въезд и высылку именно с правозащитной деятельностью, что недопустимо в свете взятых на себя Украиной международных обязательств[198].

19 ноября 2014 г. съемочную группу российского телеканала «РЕН ТВ» не пустили в Украину. Поводом для депортации из киевского аэропорта «Борисполь» стал тот факт, что, по мнению украинских таможенников, журналисты, которые приехали в страну в качестве туристов, не смогли доказать, что проведут все время поездки в Киеве[199].

20 ноября 2014 г. был задержан на границе сотрудничающий с «Новой газетой» фотокорреспондент **Евгений Фельдман**, который направлялся в Киев для презентации своего фотоальбома о Майдане. Его не пропускали по причине отсутствия приглашения[200], а позже ещё и потребовали наличия обратного билета и держали на границе в ожидании высылки, пока некий звонок сверху не разрешил ситуацию[201].

Проблемы, возникающие во время пребывания на территории государства на законных основаниях

5.5. Высылка (принудительное покидание страны)

В целом, приведенные случаи, связанные с высылкой (а также депортацией либо выдворением), показывают, что власти Беларуси, России и Украины препятствуют осуществлению правозащитной и журналисткой деятельности с помощью законодательно закрепленных инструментов, не дающих в полной мере возможности

198 http://vlasti.net/news/205666
199 http://ria.ru/spravka/20141124/1034841697.html
200 https://twitter.com/EvgenyFeldman/status/535638374284275712
201 Микроблог Фельдмана https://twitter.com/EvgenyFeldman

оспорить решение о высылке. Также во всех случаях правозащитная или журналистская деятельность прямо не называются как основание решений о высылке. Однако время, характер их принятия и скорость исполнения позволяют сделать вывод, что именно это стало причиной принятия решения о высылке из страны.

Высылка с территории государства используется в случаях, когда лицо находится на территории государства законно, но, тем не менее, государственные власти считают его нахождение на территории государства нежелательным, используя при этом такие размытые формулировки, как «угроза безопасности или общественному порядку», «подрыв государственного суверенитета» и т.п..

Беларусь

18 июля 2010 года был выслан из Беларуси после отбывания 10-суточного ареста **Андрей Ожаровский**, гражданин России, который принимал активное участие в поддержке активистов Белорусской антиядерной кампании. Дело об административном правонарушении в отношении Ожаровского не было должным образом рассмотрено, и имеются основания полагать, что решение было вынесено необоснованно[202].

В связи с деятельностью Международной наблюдательной миссии Комитета по контролю за ситуацией с правами человека в Беларуси произошла серия высылок в 2011 году.

16 марта 2011 года сотрудниками Советского РУВД г. Минска по подозрению в совершении преступления по ст. 371 Уголовного Кодекса Республики Беларусь (умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания за такое же нарушение) был задержан правозащитник, глава Международной наблюдательной миссии **Андрей Юров**. Однако Юрова не привлекали к административной ответственности за аналогичное правонарушение, также он не мог знать о том, что попал в список лиц, которым въезд на территорию Беларуси запрещен или нежелателен. После составления протокола допроса, было вынесено решение об отказе в возбуждении уголовного дела, а также вручена повестка о том, что Юрову необходимо покинуть Беларусь

202 http://www.bellona.ru/weblog/1344155508.04

в течение 24 часов, и что ему запрещается въезд сроком на 3 года. Рано утром 18 марта Андрей Юров покинул территорию Республики Беларусь. Отказ в возбуждении уголовного дела, а также решение о запрете въезда было обжаловано в прокуратуре и Совете Министров Союзного государства России и Беларуси, однако решение осталось без изменений[203].

Аналогичная высылка с запретом на въезд применялась в 2011 году к сотрудникам Миссии, имеющим российское гражданство.

28 апреля 2011 года, присутствуя от имени Миссии в качестве наблюдателя по делам после событий 19 декабря 2010 г. в суде Октябрьского района г. Минска, был задержан **Иван Кондратенко**[204]. Он был доставлен в районное управление внутренних дел, где ему было вручено предписание покинуть территорию Республики Беларусь в течение 24 часов.

5 мая 2011 года **Виктория Громова**, **Александр Мнацаканян** и еще несколько российских правозащитников были задержаны в Минске во время презентации доклада, посвященного событиям 19 декабря 2010 на площади Независимости. После допроса им вручили предписание покинуть страну[205].

6 мая 2011 года были задержаны и доставлены в районный отдел милиции представители Миссии, гражданки России **Любовь Захарова**, **Екатерина Коростелева** и **Ирина Пайкачева**. Вместе с ними был доставлен в РУВД сотрудник Центра правовой трансформации, гражданин Беларуси Михаил Мацкевич. Михаила Мацкевича отпустили из отделения около 22:30 без каких-либо санкций. А российские правозащитницы были отпущены около полуночи с предписаниями покинуть территорию Республики Беларусь в течение 24 часов в связи с их внесением в список лиц, въезд на территорию Республики которых запрещен или нежелателен[206].

Высылке из Беларуси также активно подвергались журналисты,

---

203 http://hrwatch-by.org/andrei-yurov-posle-chetyrnadtsati-chasov-v-ruvd-kak-mezhdu-narodnye-pravozashchitniki-popadayut-v-spi

204 http://hrwatch-by.org/v-belarusi-pravozashchitnikov-vydvoryayut-iz-strany-pryamo-iz-zdaniya-suda

205 http://spring96.org/ru/news/43078

206 http://entry.hrwatch-by.org/vopreki-nadezhdam-mida-rf-vlasti-belarusi-v-ocherednoi-raz-vydvoryayut-rossiiskikh-pravozashchitniko

которые работали в независимых (негосударственных) СМИ и освещали значимые общественно-политические темы.

26 октября 2011 журналист **Игорь Карамзин** был задержан и выслан из Беларуси сразу после того, как записал материал о политзаключенных[207].

11 ноября 2011 года отдел по гражданству и миграции Октябрьского района Могилева принял решение о депортации гражданки Польши **Магдалены Калиновской** в связи с проживанием не по месту регистрации. Также ей был запрещен въезд в Беларусь сроком на 3 года[208]. Калиновская является сотрудником организации Fundacja Institutum Orientalium и работала в Беларуси по проекту «Предпринимательство по-белорусски». Ее коллегу, **Кингу Ксенжек**, также гражданку Польши, 16 ноября 2011 года выслали из приграничного Бреста, сообщив, что она является невъездной, и не объясняя причин[209].

Россия

Собранные в рамках исследования дела указывают на то, что пограничная служба РФ, как структурное подразделение ФСБ России, имеет весьма широкие и непрозрачные регламенты как наложения, так и снятия (аннулирования) запрета въезда.

Как сообщает адвокат Илларион Васильев, весной-летом 2014 года его доверитель, гражданин Латвии и участник Программы переселения соотечественников, был постановлением суда подвергнут штрафу и административному выдворению за нарушение режима пребывания в Российской Федерации – пребывание сверх срока, установленного въездной визой по ст. 18.8 ч. 3 КоАП РФ. При обжаловании решения суда в вышестоящем суде выдворение было отменено по тем мотивам, что участник программы переселения соотечественников уже практически является гражданином РФ. Он в любой момент по месту постоянной регистрации получает паспорт гражданина РФ. В этом заключена сложность, т.к. получить

---

207 Доклад о нарушениях свободы СМИ и прав журналистов в Беларуси за 2011-2013 гг. http://baj.by/sites/default/files/monitoring_pdf/doklad

208 http://goo.gl/0UK4kZ

209 http://goo.gl/1Fe4zA

регистрацию при отсутствии жилья проблематично. Далее при обращении в органы ФМС он получил ответ, что в отношении него действует запрет на въезд, вынесенный погранслужбой ФСБ России. Когда был направлен адвокатский запрос в погранслужбу, то пришел ответ, что запрета никогда не существовало[210].

В аналогичной ситуации другой доверитель, гражданин Узбекистана, привлекался к уголовной ответственности за незаконное пересечение государственной границы РФ в июне 2014 г. Он пересек ее с территории Луганской области вместе с группой беженцев. После обращения в погранслужбу с просьбой дать ответ о наличии запрета и его правовых основаниях, был получен ответ, что запрета никогда не существовало. И в первом и во втором случае аннулирование запрета было удобным выходом из сложившейся ситуации, иначе погранслужбе пришлось бы признавать свою неправоту по другим основаниям.

Украина

Говоря о высылке, в ряде случаев трудно определить насколько законно те или иные фигуранты находились на территории Украины, а соответственно, насколько законны и обоснованы применяемые к ним ограничительные меры. Некоторые из журналистов, например, пересекали границу, не контролируемую украинскими властями, и таким образом должны относиться к категории лиц, незаконно пересекших границу. Однако такие подробности зачастую не сообщаются.

18 мая 2014 года Министерство обороны Украины сообщило о задержании в районе Краматорска российских журналистов «ЛайфНьюс» **Олега Сидякина** и **Марата Сайченко**. Украинские власти обвинили их в содействии терроризму на востоке страны. 25 мая журналисты были освобождены и прилетели в Грозный, откуда позже вернулись в Москву.

6 июня 2014 г. журналисты телеканала «Звезда» **Андрей Сушенков** и **Антон Малышев** были задержаны на блокпосте около

210 Можно ли выдворять участника программы переселения соотечественников? http://refugee.ru/news/mozhno-li-vydvoryat-uchastnika-programmy-pereseleniya-sootechestvennikov/

Славянска. Их обвинили в наблюдении за блокпостом силовиков и сборе информации о нем. Представители СМИ были переданы сотрудникам СБУ. В ночь на 9 июня журналистов освободили и передали российской стороне[211]. В обоих случаях не сообщается, было ли решение о передаче оформлено как высылка, выдворение или депортация.

1 августа 2014 г. телеканал RT сообщил, что журналистку видеоагентства RT **Алину Епримян** депортировали из Украины. Официальной причиной выдворения стало отсутствие журналистской аккредитации.

В июле 2014 г. Служба безопасности Украины задержала в Донецке британского журналиста, работающего на российский канал Russia Today, **Грэма Филлипса**, после чего он был депортирован (выслан на территорию Польши) с запретом въезда на территорию Украины сроком на три года. По сообщению пресс-службы СБУ, «Журналиста опросили и объявили решение о принудительном возвращении за пределы Украины с запрещением въезда на ее территорию сроком на 3 года в интересах государственной безопасности, суверенитета и территориальной целостности»[212].

Формально выдворяются из страны журналисты, попавшие в чёрные списки СБУ. Не ясно, однако, попадают ли фигуранты в список до или после пересечения границы. Советник главы СБУ Маркиян Лубкивский сообщил на своей страничке в Фейсбук, что из 83 журналистов, состоящих в чёрном списке, «10 – принудительно выдворены, 73 не допущены на нашу территорию. Принудительно выдворяют из Украины журналистов и сотрудников средств массовой информации РФ, например, таких как: телеканал «ЛайфНьюс» – М. Сайченко, О. Сидякин, Ю. Пустоплеснова, М. Пудовкин; Всероссийская государственная телерадиокомпания – К. Кибкало, Д. Малышев, О. Ялдин, «Россия» – Е. Попов и другие»[213].

---

211 http://ria.ru/spravka/20141124/1034841697.html

212 http://podrobnosti.ua/society/2014/07/25/986340.html

213 https://www.facebook.com/markian.lubkivskyi/posts/1504347736494519?pnref=story

Проблемы, возникающие в связи с выездом граждан и иностранцев

5.6. Ограничения на выезд граждан и иностранцев из страны

Беларусь

В Беларуси имели место случаи, когда положения об ограничении права граждан на выезд из страны произвольно использовались в отношении ряда политических и общественных деятелей и журналистов. Так, в 2012 году ряд правозащитников, политиков и журналистов столкнулись с ограничениями на выезд из Республики Беларусь. Некоторые из них были остановлены на границе при прохождении паспортного контроля со стороны Республики Беларусь, некоторые получили соответствующую справку в отделах по гражданству и миграции территориальных управлений внутренних дел при непосредственном обращении. В справках (выписках) из банка данных о гражданах, право которых на выезд из Республики Беларусь временно ограничено, были указаны различные основания (уклонение от мероприятий по призыву на воинскую службу, уклонение от обязательств, наложенных судом, должник по делам о банкротстве, предъявление гражданского иска в суде и т.д.).

В марте 2012 года с ограничениями на выезд из Республики Беларусь столкнулись: **Олег Гулак**, председатель РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (БХК), **Валентин Стефанович**, заместитель председателя Правозащитного Центра «Вясна», оппозиционный политик и председатель Верховного Совета 12-го созыва **Станислав Шушкевич**[214], председатель Белорусского конгресса демократических профсоюзов **Александр Ярошук**, председатель Белорусской ассоциации журналистов **Жанна Литвина**[215], руководитель юридической службы БХК **Гарри Погоняйло**[216] и руководитель информационно-просветительского учреждения «Платформа» **Андрей Бондаренко**[217].

214 http://charter97.org/ru/news/2012/3/18/49423/comments/
215 http://charter97.org/ru/news/2012/2/29/48699/
216 http://naviny.by/rubrics/society/2012/05/19/ic_news_116_393423/
217 http://naviny.by/rubrics/society/2012/05/13/ic_news_116_392992/

6 июня 2012 года на границе Беларуси и Литвы сотрудники Государственного пограничного комитета Республики Беларусь запретили выезд из Беларуси адвокату **Марине Ковалевской**, которая направлялась в Вильнюс вместе с семьей[218]. Сотрудники пограничного комитета поставили штамп «В выезде отказано» в паспорт Ковалевской. При этом причины запрета ей не были объявлены. Такие действия, по мнению Марины Ковалевской, могут быть связаны с ее профессиональной деятельностью[219]. По информации, которую 7 июня предоставил Марине Ковалевской отдел по гражданству и миграции, решение было принято 5 марта 2012 года. Причиной запрета на выезд было названо уклонение от мероприятий по призыву на воинскую службу. В то же время Марина Ковалевская не является военнообязанной.

Попытки обжаловать принятые решения об ограничении права на выезд не принесли результата. Дела по жалобам на действия МВД откладывались под различными предлогами. Хотя дела по жалобам на действия государственных органов должны быть назначены к рассмотрению в течение 1 месяца со дня поступления в суд, тем не менее, судебные разбирательства не были проведены своевременно, а лишь спустя 3 месяца со дня подачи жалоб. В ходе судебных разбирательств выяснилось, что лица были включены в базу данных граждан, право которых на выезд из Республики Беларусь временно ограничено, ошибочно, в результате технического сбоя в базе данных, в связи с чем было принято решение об исключении из базы всех ошибочно включенных в нее граждан. Представитель МВД предоставил по каждому рассматриваемому делу справку о том, что лицо исключено из базы данных, в связи с чем суды прекратили рассмотрение дел по жалобам граждан.

В парадоксальной ситуации оказался председатель юридической комиссии РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет», которому был ограничен выезд из Республики Беларусь как должнику по делу о банкротстве. В Законе «О порядке выезда из Республики Беларусь» имеется указание на то, что право гражданина на выезд из Республики Беларусь может быть временно ограничено, если «он является должником по делу об экономической несостоятельности (банкротстве)

218 http://www.charter97.org/en/news/2012/6/6/53415/
219 http://belapan.com/archive/2012/06/06/553801/

или заинтересованным лицом в отношении должника – юридического лица, – с момента открытия конкурсного производства на срок, установленный судом, но не более чем до окончания производства по делу об экономической несостоятельности (банкротстве)» (абзац 7 ст. 7 Закона). Решение о подобном ограничении права принимается судом (ст.8 Закона).

Суд обязан был направить в адрес лица, право которого на выезд из Республики Беларусь ограничено, соответствующее извещение «не позднее одного дня с даты принятия решения о временном ограничении права гражданина на выезд из Республики Беларусь» (ст.10 Закона). Однако в порядке и сроки, установленные законом, хозяйственный суд не направил Г. Погоняйло соответствующее извещение.

Г. Погоняйло не являлся индивидуальным предпринимателем, учредителем, собственником каких-либо хозяйствующих субъектов, никогда не осуществлял хозяйственной (экономической) деятельности, не работал директором, главным бухгалтером, иным должностным лицом, ответственным за результаты хозяйственной деятельности. Ни в одном из хозяйственных судов Республики Беларусь не рассматривались дела с его участием и не выносились соответствующие решения об экономической несостоятельности (банкротстве), отсутствуют документы об их исполнении. На личном приеме в Высшем хозяйственном суде Республики Беларусь, где ведется электронный банк данных и реестр должников, и в Министерстве юстиции Республики Беларусь, на которое в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь №643 от 17.12.2007 г. «Об упрощении порядка выезда из Республики Беларусь» возложен контроль над своевременностью, полнотой и достоверностью передаваемой судами в ведомственный банк информации о гражданах, право на выезд которых временно ограничено, необходимые сведения о суде, вынесшем решение, Г. Погоняйло не представили.

В связи с запретом на выезд Гарри Погоняйло обратился в суд Московского района г. Минска с жалобой не действия Минюста и МВД с просьбой обязать указанные ведомства исключить его из базы данных граждан, право на выезд которых временно ограничено. Г. Погоняйло посчитал, что обстоятельства дела свидетельствуют о незаконности действий должностных лиц и органов власти, приведших к ущемлению его прав, в частности, конституционного права на выезд.

Г. Погоняйло утверждал, что ограничение введено исключительно в связи с его активной политической и общественной деятельностью, то есть по дискриминационным основаниям в нарушение ст. 22 Конституции Республики Беларусь и ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Несмотря на то, что гражданское дело по жалобе должно быть рассмотрено не позднее 1 месяца со дня поступления жалобы в суд, до 19 июня дело не назначалось к рассмотрению без каких-либо объяснений.

Одновременно Погоняйло обратился во все областные управления юстиции с просьбой предоставить информацию о факте включения его в банк данных о гражданах, право которых на выезд из Республики Беларусь временно ограничено. Из полученных ответов следовало, что управления юстиции не располагали сведениями о включения Г. Погоняйло в банк данных невыездных.

19 июня 2012 года все-таки началось рассмотрение жалобы Г. Погоняйло. В суд не явился представитель МВД, в связи с чем дело отложили до 22 июня.

22 июня 2012 в суде представитель МВД Алексей Бегун (начальник департамента по гражданству и миграции МВД) заявил об исключении Гарри Погоняйло из «списков невыездных». Чиновник пояснил, что сведения о Гарри Петровиче были внесены в банк данных из-за «технического сбоя» и принес свои извинения за причиненные неудобства. По словам представителя МВД, не представляется возможным выяснить, какое должностное лицо представило информацию для внесения в банк данных МВД. «Технический сбой», как выяснилось, имел место на всех этапах – получения, обработки и передачи информации Министерством внутренних дел. Поскольку требования об исключении заявителя, изложенные в жалобе, были удовлетворены МВД, суд отказал в удовлетворении жалобы. Кроме того, суд в решении указал, что в ходе судебного разбирательства не установлено, что должностными лицами Минюста и МВД вносились сведения в банк данных в отношении Г. Погоняйло о наличии ограничений для выезда за границу.

Данное решение Гарри Погоняйло обжаловал в кассационном порядке, поскольку формально решение является отрицательным: суд не признал действия государственных органов незаконными и дискриминационными по отношению к заявителю. В своей жалобе

заявитель указал на то, что заинтересованные лица (Минюст и МВД) не доказали законность своих действий по включению его в банк данных невыездных. Оставлены без рассмотрения доводы жалобы о дискриминационном характере действий заинтересованных лиц по включению Г. Погоняйло в банк данных.

23 августа состоялось рассмотрение кассационной жалобы. По итогам ее рассмотрения судебной коллегией по гражданским делам Минского городского суда было принято определение об оставлении решения суда первой инстанции в силе, а жалобы – без удовлетворения. Судебная коллегия посчитала, что поскольку внесение данных в банк данных о Погоняйло произошло в результате технического сбоя, то отсутствует вина конкретных должностных лиц Минюста и МВД, и, следовательно, отсутствовали основания для удовлетворения жалобы заявителя. Поэтому суд первой инстанции поступил правомерно.

Данное определение Гарри Погоняйло обжаловал в порядке надзора председателю Минского городского суда, который признал все принятые судебные постановления по делу законными и обоснованными и оставил жалобу заявителя без удовлетворения.

Аналогичным образом были рассмотрены жалобы других правозащитников Олега Гулака и Валентина Стефановича.

Очевидно, что в такой ситуации произошло вопиющее игнорирование норм права правоприменительными органами и судами. Очевидно и то, что такие решения мотивировались политическими причинами, поскольку о возможности введения таких ограничений упоминал 1 марта 2012 года начальник управления по надзору за исполнением законодательства и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Республики Беларусь Павел Родионов. Факт введения таких ограничений в отношении оппозиционных политиков и гражданских активистов подтверждался публичными высказываниями президента Беларуси[220].

Россия

В отличие от описанной выше ситуации в Беларуси, случаи зафиксированные в России не связаны с функционированием юридического института ограничения права на выезд.

В сентябре 2014 года отдельные представители малых народов России и крымских татар испытывали сложности с выездом за границу в преддверии первой Всемирной конференции ООН по

---

220 http://news.tut.by/politics/280239.html

вопросам коренных народов в Нью-Йорке.

Директор центра содействия малочисленным народам Севера **Родион Суляндзига** заявил, что перед вылетом в Нью-Йорк 18 сентября погранслужба в аэропорту Шереметьево забрала у него паспорт и позже вернула его с вырезанной страницей. Отдел погранконтроля завел против него административное дело о порче документа, и теперь Суляндзига не может уехать, поскольку его паспорт недействителен.

По данным Суляндзиги, из 28 человек, входящих в российскую делегацию, до Нью-Йорка добрались только 23[221].

20 сентября в Шереметьево при аналогичных обстоятельствах не была пропущена через границу **Анна Найканчина**, также направлявшаяся на конференцию. Она сообщила Хьюман Райтс Вотч, что отдала на контроле неповрежденный паспорт, однако ей заявили, что документ надрезан в четырех местах и, поэтому, недействителен. Найканчина утверждает, что паспорт надрезал сотрудник погранконтроля, пока сама она искала в документах свидетельство о рождении на малолетнего ребенка. Вместе с ребенком ее три часа продержали в служебном помещении, после чего ей сказали, что ее «поврежденный» паспорт изымается, а ее саму привлекают к административной ответственности по той же статье, что и Суляндзигу[222].

Председатель саамского парламента Кольского полуострова **Валентина Совкина** сообщила, что ей пытались помешать выехать на машине из Мурманской области в Норвегию, откуда она должна была самолетом отправиться на конференцию.

О нападении со стороны неизвестных лиц в масках и изъятии паспортов заявил директор Международного фонда исследований и поддержки коренных народов Крыма **Надир Бекиров**, который из-за отсутствия документов не смог покинуть Крым для участия в конференции[223].

В погранслужбе ФСБ и МИД России не смогли прокомментировать ситуацию[224].

---

221 http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/09/140922_un_indigenous_russia_conference

222 http://www.hrw.org/ru/news/2014/09/25/rossiya-aktivistov-ne-pustili-na-forum-oon

223 http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/09/140922_un_indigenous_russia_conference

224 http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/09/22/malym-zakryli-vyezd

Иные проблемы

5.7. Давление на постоянно проживающих в стране правозащитников, которые имеют гражданство иностранного государства

Особым случаем давления на правозащитников посредством миграционного законодательства можно считать ситуацию белорусской правозащитницы **Елены Тонкачевой**, российской гражданки, большую часть жизни прожившей в Беларуси. 30 октября 2014 года Елена Тонкачева, председатель правления Центра правовой трансформации, была уведомлена об аннулировании разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь. Тогда же стало известно, что в отношении нее начата процедура высылки. 5 ноября 2014 года управлением внутренних дел администрации Первомайского района г. Минска было принято решение о высылке Елены Тонкачевой в добровольном порядке из Беларуси «в интересах общественного порядка». Решение также предусматривает запрет на въезд в Беларусь в течение 3 лет.

Высылка Елены Тонкачевой очевидным образом связана с ее общественной деятельностью. С 1996 года Елена занимается защитой прав человека и продвижением общественных интересов в Республике Беларусь. Власти дважды закрывали основанные ей правозащитные организации. В данном случае поводом для высылки стало минимальное нарушение правил дорожного движения, что согласно законодательству не классифицируется как правонарушение против общественного порядка. Очевидна и несоразмерность решения: Елена Тонкачева постоянно проживает в Беларуси с 1985 года, ее дочь – гражданка Республики Беларусь по рождению. В Беларуси Елена Тонкачева получила образование, и ее профессиональная деятельность также связана с этой страной. Помимо прочего, в Беларуси она владеет недвижимостью и имеет постоянный источник получения доходов. На момент подготовки данного издания дело находится в процессе обжалования, однако 2 судебные инстанции уже поддержали в своих решениях позицию миграционной службы[225]Аналогичный случай

225 http://www.lawtrend.org/expulsion/spravochnaya-informatsiya-o-vysylke-eleny-tonkachevoj-iz-respubliki-belarus-ot-17-11-2014

имел место в России в 2014 году. **Дженнифер Гаспар** (р. 1971, США), специалист по институциональному развитию неправительственных организаций, проживала в России на протяжении последних десяти лет, с 2005 года. Последняя её работа – координация культурного обмена между Великобританией и Государственным Эрмитажем. Замужем за петербургским адвокатом и правозащитником Иваном Павловым. Они воспитывают пятилетнюю дочь, гражданку России. В октябре 2013 г. Дженнифер подала заявление о приёме в гражданство Российской Федерации в упрощённом порядке. После полугодового разбирательства, в апреле 2014 она получила отказ со ссылкой на возражения УФСБ по Петербургу и Ленобласти. 18 марта 2014 ФСБ в своём ответе на запрос УФМС рекомендовало в просьбе о гражданстве Дженнифер Гаспар отказать, поскольку она представляет «угрозу национальной безопасности РФ».

Организация Front Line Defenders считает, что притеснения правозащитника Ивана Павлова и его жены – это проявление более широкого курса российских властей на оказание давления на отдельных людей и организации, которые занимаются правозащитными вопросами в Российской Федерации, чтобы те регистрировались в качестве «иностранных агентов»[226].

5 августа 2014 Дженнифер получила представление ФМС по Санкт-Петербургу от 21 июля 2014 г. об аннулировании вида на жительство в РФ и требовании покинуть территорию РФ в течение двух недель. Среди причин со ссылкой на ФСБ указывалось, что Дженнифер «выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации или иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации». В решении от 21 июля 2014 г. об аннулировании вида на жительство Дженнифер Гаспар сказано, что это решение принято на основании заключения ФСБ. Но само заключение ФСБ не было предоставлено для ознакомления даже в процессе судебного обжалования. Обжалование, в свою очередь, также не дало результата[227].

226 http://www.frontlinedefenders.org/ru/node/26903

227 http://www.cogita.ru/cases/delo-dzhennifer-gaspar/sudya-motova-podderzhala-fsb-semya-ivana-pavlova-dolzhna-uehat-iz-rossii

VI. Проблемы спорных юрисдикций на примере полуострова Крым

6.1. Особый статус Крыма в украинском и российском законодательстве и порядок пересечения его границ

Согласно украинскому законодательству, Крым считается «временно оккупированной территорией», что регламентируется Законом №1207-VII «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины» (Закон об оккупированных территориях), вступившим в силу 14 мая 2014 года.

Согласно российскому законодательству, «Автономная республика Крым и Севастополь» существует благодаря Федеральному конституционному закону «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»[228].

Въезд на территорию Крыма с территории Украины с сентября 2014 г. предоставляется только при наличии документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданство Украины. В частности, дети, которые не достигли 16-летнего возраста, обязаны следовать по паспортам граждан Украины. До этого было необходимо иметь при себе свидетельство о рождении или проездной документ ребенка.

Документы, которые удостоверяют личность и подтверждают гражданство Украины, определены в п. 1 ч. 1 ст. 13 Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус».

Разрешение на въезд с временно оккупированной территории гражданам Украины, не достигшим 16-летнего возраста, будет предоставляться при наличии документов, по которым они выехали с

---

228 http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102351305&intelsearch=%EA%F0%FB%EC

материковой части Украины.

Граждане Украины имеют право на свободный и беспрепятственный въезд на временно оккупированную территорию и выезд с нее через контрольные пункты при предъявлении документа, удостоверяющего личность и подтверждающего украинское гражданство.

При этом ст. 10 Закона об оккупированных территориях устанавливает, что въезд иностранцев и лиц без гражданства на временно оккупированную территорию и выезд с нее допускаются только по специальному разрешению через контрольные пункты въезда-выезда. Порядок выдачи такого разрешения должен быть определен Кабинетом Министров Украины, однако до настоящего времени это не сделано. В отсутствие специального регулирования для иностранцев действует порядок, определенный ч. 4 ст. 7 Закона № 1636-VII «О создании свободной экономической зоны «Крым» и об особенностях осуществления экономической деятельности на временно оккупированной территории Украины» (Закон о СЭЗ).

Иностранным гражданам или лицам без гражданства, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации необходимо предъявить заполненную миграционную карту и паспорт.

На сегодня соответствующий проект порядка въезда иностранцев и лиц без гражданства на временно оккупированную территорию, разработанный Администрацией Государственной пограничной службы, находится на согласовании в причастных центральных органах исполнительной власти.

Таким образом, иностранцам из государств с визовым порядком въезда за получением визовых документов следует обращаться в дипломатические представительства или консульские учреждения Украины за рубежом.

Иностранцы из государств с безвизовым порядком въезда могут находиться на территории Автономной Республики Крым и г. Севастополь Украины исключительно при условии пересечения государственной границы в действующих пунктах пропуска через государственную границу Украины с проставлением соответствующих отметок в паспортных документах или иммиграционных карточках.

С 25 апреля РФ придала административной границе с материковой Украиной статус «государственной границы РФ». Граждане Украины, которые не имеют места регистрации в Крыму, считаются иностранцами и заполняют миграционную карту. К этой категории также относятся люди, которые постоянно проживают в Крыму, владеют недвижимостью и трудоустроены в Крыму, но место регистрации у них осталось прежним в других регионах Украины. В отделениях ФМС их предупреждают о скорой необходимости (через 90 дней) покинуть территорию Крыма и въехать согласно требованиям РФ к иностранным гражданам. Студенты, которые учатся в других регионах Украины, имеют временную регистрацию проживания в соответствующих общежитиях. Однако теперь, возвращаясь домой к родителям, на территорию Крыма, они являются иностранцами с правом пребывания до 90 дней.

С другой стороны, согласно украинскому закону «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины», граждане Украины имеют право на свободный и беспрепятственный въезд на временно оккупированную территорию и выезд с нее через контрольные пункты въезда-выезда при предъявлении документа, удостоверяющего личность и подтверждающего гражданство Украины.

Ситуацию на выезде-въезде в Крым с украинской стороны усложнил Закон Украины «О создании свободной экономической зоны «Крым» и об особенностях осуществления экономической деятельности на временно оккупированной территории Украины», который вступил в силу 27 сентября 2014 года. Закон устанавливает не только пограничный контроль в пунктах пропуска, но и таможенный контроль. Дополнительный контроль теперь еще и со стороны Украины привел к увеличению очередей на границе с Крымом. Эти нормы коснулись прежде всего транспорта с коммерческим грузом, поэтому водители таких автомобилей вынуждены проводить в очереди до двух дней без соответствующих санитарных условий и нормального питания.

В конце мая Крымской полевой миссией были зафиксированы случаи отказа Пограничной службой Украины в пропуске граждан Украины, которые следуют из Крыма в другие регионы Украины. Украинские пограничники требовали дополнительные письменные

обоснования въезда на материковую часть Украины. В связи с этим Крымская полевая миссия инициировала ряд обращений в Пограничную службу Украины с целью предотвращения противоправных действий представителей Пограничной службы Украины.

5 июля был получен ответ от Пограничной службы Украины: «*Сообщаем, что в соответствии с частью первой статьи 10 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины» порядок поездок граждан Украины из АР Крым в другие области Украины и в обратном направлении в АР Крым осуществляется беспрепятственно через контрольные пункты въезда-выезда при предъявлении документа, удостоверяющего личность и подтверждающего гражданство Украины. Таким документом может быть паспорт гражданина Украины или паспорт гражданина Украины для выезда заграницу и другие документы, указанные в пункте 1 части первой статьи 13 Закона Украины «О Едином государственном демографическом реестре и документах, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус»*[229].

6.2. Коллизии из-за статуса Крыма в законодательстве Украины и России

Все граждане Украины, которые не имеют регистрации по месту жительства в Крыму, обязаны заполнять миграционную карту на российской государственной границе в Крыму. На них распространяются нормы Федерального закона №115-ФЗ от 25.07.2002 (ред. от 05.05.2014) *«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*.

Особые сложности это вызывает у студентов, которые проживают в Крыму, но обучаются в различных регионах Украины. Они получают временную регистрацию места проживания в студенческих общежитиях, но их основное место жительства и родственники находятся в Крыму. По этой причине им необходимо беспрепятственно попадать на территорию Крыма и находиться там столько, сколько они считают необходимым. Однако российское законодательство

229 Ответ государственной пограничной службы Украины от 05.06.2014 № 232/С-790.

ограничивает их право на передвижение как иностранцев.

Граждане Украины обязаны в 25 и 45 лет вклеивать новую фотографию в паспорт, что необходимо для действительности паспорта. Граждане Украины, которые проживают в Крыму, могут получить паспортные услуги только за пределами Крыма, в других регионах Украины, т.к. на полуострове не могут осуществлять свою деятельность органы исполнительной власти Украины.

Для получения паспортных услуг с целью продления действительности паспорта гражданина Украины жители Крыма вынуждены выезжать из Крыма, пересекая границу, поскольку миграционной службы Украины, которая предоставляла все паспортные услуги гражданам Украины, на территории полуострова больше нет. Значит, граждане Украины не имеют возможности вклеить соответствующие фотографии в Крыму, сделать это они могут только на материковой части Украины. Однако на границе их не пропускают на материковую часть Украины по причине недействительности паспортного документа (отсутствие соответствующей новой фотографии). Таким образом, такие жители Крыма при отсутствии заграничного паспорта или паспорта РФ (а многие из них отказываются получать паспорта РФ) не могут выехать за пределы Крыма.

В такой же ситуации находятся граждане Украины, которые утеряли свой паспорт. Если отсутствует и заграничный паспорт, то такие люди лишены возможности выехать из Крыма. Восстановить утерянный паспорт гражданина Украины возможно только в органах Миграционной службы Украины на материковой части. Однако выехать на материковую часть для таких граждан невозможно, поскольку на части границы, охраняемой пограничной службой РФ, таких граждан не пускают, объясняя свой отказ тем, что у человека отсутствует документ (паспорт), по которому можно пересекать государственную границу РФ. На практике для жителей Крыма есть возможность оформить украинские документы без личного присутствия (по доверенности), однако информация о таком порядке распространяется неэффективно и зачастую недоступна целевым группам.

С 18 мая в Крымскую полевую миссию поступают жалобы от граждан Украины, которые проживают в Крыму и пытаются въехать на материковую часть Украины. На административной

границе Украины на железнодорожных контрольно-пропускных пунктах (Мелитополь, Новоалексеевка) сотрудники Пограничной службы Украины, ссылаясь на телеграмму №16, требовали от таких граждан документы, которые подтверждают мотивы поездки в регионы материковой Украины (официальные приглашения, командировочные листы, направления к врачу и т.д.). При отсутствии таких документов граждан Украины неоднократно снимали с поездов и возвращали обратно на полуостров. Свои действия украинские пограничники мотивируют усиленным пограничным контролем в рамках антитеррористической операции, особыми требованиями к мужчинам от 16 до 60 лет, некими постановлениями правительства, требованиями предъявлять письменное подтверждение цели поездки и т.д. Однако соответствующих нормативно-правовых актов об этом в Украине не принято, данные действия украинских пограничников нарушали ст. 10 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины». Согласно закону, граждане Украины имеют право свободно пересекать пункты пропуска в Крым или из Крыма при условии наличия паспорта гражданина Украины.

Другим системным нарушением со стороны украинских пограничников предположительно является вымогательство взяток у граждан Украины, у которых обнаружены паспорта РФ, выданные в Крыму. Согласно украинскому законодательству, ответственность за получение российского гражданства крымчанами отсутствует, но, пользуясь незнанием граждан, пограничники за проезд на территорию континентальной Украины, по сведениям Крымской полевой миссии, часто вымогают взятки в размере от 100 до 500 грн. с человека.

Зафиксированы случаи отказа в выезде из Крыма детям в возрасте от 14 до 16 лет. Российские пограничники требовали от таких детей предоставить паспорт, поскольку в РФ паспорт получают в 14 лет. Однако граждане Украины получают паспорт только в 16 лет. По информации КПМ, в последнее время российские пограничники соглашаются выпускать детей, только если у одного из сопровождающих родителей есть запись о ребенке в заграничном паспорте. Однако не у всех жителей Крыма есть заграничные паспорта.

6.3. Ограничения въезда-выезда, в которых усматривается политический мотив

Мустафа Джемилев, бывший глава Меджлиса и народный депутат Украины, в последний раз посещал Крым в апреле 2014 г. При выезде он получил некий «Акт уведомления о неразрешении въезда в Российскую Федерацию» без печати и подписи, сообщающий о том, что ему запрещен въезд в Крым (и в РФ) на несколько лет. «Постановление о неразрешении въезда иностранному гражданину», согласно акту, было вынесено 19 апреля. В качестве основания приводится пункт 1 статьи 27 закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (обеспечение обороноспособности или безопасности государства либо общественного порядка). При этом Госсовет Крыма и ФМС заявили, что не имеют отношения к этому инциденту.

Поскольку определять перечень лиц, которым запрещен въезд на территорию РФ, региональные власти не могут, М. Джемилев не воспринял этот документ в качестве реального и попытался снова въехать в Крым 2 мая 2014 г. для участия в одном из основных нерелигиозных праздников крымско-татарской общины. Во въезде ему было отказано.

Это привело к отмене праздника, временному блокированию движения на нескольких автодорогах, акции на границе Крыма с участием нескольких сот (по другим данным – тысяч) крымских татар, приехавших его встречать. По данным правозащитников, он не стал провоцировать эскалацию напряженности и покинул границу (подробнее – см. раздел «Дело 3 мая»).

6 июля 2014 года Рефату Чубарову, текущему главе Меджлиса, который возвращался с выездного заседания Меджлиса в Херсонской области, также было вручено постановление о запрете на въезд на территорию РФ до 4 июля 2019 года.

Отдельно стоит отметить, что у обоих лидеров крымско-татарского народа на территории полуострова остались родственники, имущество, не говоря уже о личных, профессиональных, исторических и иных связях.

Российские пограничники сняли с поезда Симферополь – Львов и против воли удерживали в закрытом помещении Али Озенбаша. Основания для задержания у пограничников отсутствовали, о чем они

сами сообщили задержанному. В ходе задержания к Али Озенбашу была применена сила, в результате чего ему повредили руку. Спустя три часа его отпустили, протокол составлен не был.

15 сентября член Меджлиса Нариман Джелял совместно с заместителем главы Меджлиса Ахтемом Чийгозом направлялись из Крыма в Киев. На пропускном пункте в Армянске их остановили российские пограничники, взяли документы и после продолжительного ожидания пригласили «на беседу» в отдельное помещение. На обратном пути из Киева 17 сентября Нариман Джелял возвращался на машине вместе с Али Озенбашем. На посту в Армянске у них снова взяли паспорта, заставили прождать минут 40, но на допросы в этот раз не вызывали.

18 сентября на трассе Симферополь – Джанкой неизвестные люди напали на Надира Бекирова, президента Фонда исследования и поддержки коренных народов Крыма. Возле села Амурское такси, в котором ехал Бекиров, блокировал микроавтобус. Из него выбежали неизвестные люди в черных масках, в результате обыска личных вещей Бакирова изъяли его паспорт и мобильный телефон. Поскольку паспорт – украинский, восстановить его на территории Крыма невозможно, а на территорию Херсонской области, где можно получить новый документ, вероятно, Бакирова без паспорта не пропустят.

21 сентября на территорию Крыма не пустили члена Меджлиса крымскотатарского народа, директора Информационного агентства QHA Гаяну Юксель, которая находилась в г. Киеве на встрече с мужем, которому еще ранее был вынесен запрет на въезд в Крым. Глава Меджлиса Рефат Чубаров сообщил, что Гаяну Юксель ссадили с поезда и около 3 часов удерживали в специальном помещении вокзала, прежде чем провести с ней 20-минутную беседу. После этого ей вернули паспорт и отпустили.

В октябре КПМ зафиксировала факт препятствования въезда в Крым украинскому журналисту. 2 октября в городе Джанкой на вокзале был задержан член Независимого медиа-профсоюза Украины **Олег Батурин,** корреспондент херсонской газеты «Новый день». Сотрудники российской полиции потребовали у него документы. После предъявления документов журналиста задержали, мотивируя это необходимостью проверки его документов на предмет подделки.

Несколько часов О. Батурин провел на допросе, после чего его отпустили, однако документы и мобильный телефон не вернули. Он рассказал, что его допрашивали в течение восьми часов, при этом не выдвигая никаких обвинений. По его мнению, характер вопросов во время допроса свидетельствовал о том, что полиция старалась узнать что-либо о террористической деятельности.

На следующий день он явился в участок полиции, чтобы вернуть свои документы и личные вещи, однако ему вернули только заграничный паспорт и телефон, а внутренний паспорт гражданина Украины, по словам сотрудников полиции, отправили на проверку на предмет достоверности. По просьбе Независимого медиа-профсоюза Украины освобождением и защитой прав О. Батурина занималась Крымская полевая миссия по правам человека. Изъятие документов является противоправным действием, поскольку законных оснований для этого сотрудники полиции не предъявили. О. Батурин не смог выехать из Крыма 2 октября, вынужден был оставаться в Джанкое и смог выехать только 3 октября. Действия сотрудников правоохранительных органов ограничили свободу передвижения журналиста.

6.4. Описание дел, которые иллюстрируют указанные проблемы

4 июня 2014 года главного оператора и технического директора первого **крымскотатарского телеканала ATR** не пропустили на территорию материковой Украины. Оператор **Риза Вели** сообщил, что он с коллегой **Русланом Алиевым** направлялся в Киев по командировочному удостоверению. На административной границе с Украиной в Мелитополе сотрудник Пограничной службы Украины проверил у них документы, в том числе паспорта граждан Украины. Однако, по словам Вели, после этого у другого украинского пограничника возникли подозрения, и он провел досмотр личных вещей. В результате в сумках у крымчан пограничники обнаружили российские паспорта. *«Паспорта получали после заявления министра юстиции Украины Павла Петренко о том, что Украина не будет применять никаких санкций к крымчанам, которые получат паспорт Российской Федерации»,* – пояснил главный оператор телеканала. Однако никакие доводы на сотрудников пограничной

службы не повлияли, крымчан высадили с поезда, и им пришлось возвращаться в Крым. В пресс-службе Государственной пограничной службы Украины пояснили, что этот случай инспектору показался подозрительным. Также отметили, что если бы у крымчан не оказалось с собой российских паспортов, их могли бы пропустить дальше. *«Поскольку у них нашли паспорта граждан России, они подпали под категорию риска. Наши инспектора приняли решение не пропускать. Если есть какие-либо утайки, то инспектор может принять такое решение»,* – сказали в пресс-службе.

13 июня 2014 г. сотрудники Пограничной службы Украины не пропустили крымского фотокорреспондента **Антона Волка**, направлявшегося для выполнения профессиональных обязанностей в Донецк. Свои действия они пояснили тем, что у журналиста не было документов, подтверждающих цель его визита в Донецк. Как установила Крымская полевая миссия, действия пограничной службы корреспондент не обжаловал. Согласно ст. 10 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины», граждане Украины имеют право на свободный и беспрепятственный въезд на временно оккупированную территорию и выезд с нее через контрольные пункты въезда-выезда при предъявлении документа, удостоверяющего личность и подтверждающего гражданство Украины (паспорт гражданина Украины).

Трудности с выездом из Крыма возникают у граждан Украины, которым необходимо вклеивать фотографию в паспорт согласно законодательству Украины. Так, дочь известной проукраинской крымской активистки Елизаветы Богуцкой Сакина не смогла выехать из Крыма, т.к. ее сняли с поезда российские пограничники. Сакина направлялась на материк, чтобы вклеить в паспорт фотографию, как того требует украинское законодательство по достижении 25 лет. Однако российские пограничники заявили **Сакине Богуцкой**, что она не имеет права пересекать границу Российской Федерации, поскольку ее украинский паспорт недействителен. Они предлагали девушке решить проблему, получив паспорт Российской Федерации, тем самым принуждая её к насильственному изменению гражданства.

Аналогичная ситуация сложилась у одной из жительниц Симферополя, **Нины Довбыш,** матери одного из проукраинских

активистов. Имея острую форму онкологического заболевания, женщина намеревалась выехать в Украину на лечение со справкой об утере паспорта и заверенной ксерокопией. Из-за утери паспорта гражданина Украины российские пограничники отказались ее выпускать из Крыма на материковую Украину, где теперь проживает ее сын. Она вынуждена была подать документы на получение российского паспорта. Но паспорт гражданина РФ, выданный в Крыму, согласно законодательству Украины, считается недействительными. На основании этого уже украинские пограничники отказали ей во въезде на материковую Украину. Крымская полевая миссия обратилась к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека с просьбой немедленного реагирования и содействия Нине Довбыш в пересечении контрольно-пропускного пункта украинской погранслужбы. В результате этих действий Нина Довбыш 18 июля пересекла контрольно-пропускной пункт в Новоалексеевке и въехала на материковую часть Украины.

1 июля 2014 г. Крымская полевая миссия зафиксировала в Джанкое неправомерные действия российских пограничников, которые по приказу старшего лейтенанта Решетникова высадили из поезда следования Симферополь-Киев активиста общественной организации «Правозащитное движение Крыма» **Эдема Семедляева**. Пограничники отказались пояснить причины снятия активиста с поезда и предоставить процессуальный документ, в котором бы содержались основания таких действий. Адвокат организации Эмиль Курбединов, который находился вместе с Эдемом Семедляевым, сообщил Крымской полевой миссии, что их отвели в отдельно стоящий вагон, в котором находилось около тридцати человек. Этих людей также без пояснения причин сняли на протяжении дня с разных поездов. В вагоне отсутствуют минимальные санитарные условия, температура превышает допустимую, поскольку вагон постоянно находится на солнце. Позднее представители российской пограничной службы признали, что высадили активиста общественной организации «Правозащитное движение Крыма» в Джанкое ошибочно. По информации адвоката организации Эмиля Курбединова, им так и не предоставили документов, поясняющих действия пограничной службы. Устно им сообщили, что «вышла ошибка», и предложили продолжить следование другим поездом, но в худших условиях

(плацкарт вместо купе) и за дополнительную оплату в 500 гривен.

12 августа 2014 года сотрудника «Нового канала» крымчанина **Олега Левченко**, который ехал из Крыма в Киев, украинские пограничники высадили из поезда в Мелитополе. Причиной для этого требования стала крымская прописка в паспорте Левченко. Несмотря на наличие удостоверения «Нового канала», сотрудники Госпогранслужбы просили предъявить справку из отдела кадров по месту работы, а поскольку таковой не было, потребовали покинуть поезд. Левченко был вынужден выйти на станции в Мелитополе, где на вокзале старший смены принес извинения и признал, что его подчиненные, недостаточно изучив вопрос, поспешили с принятием решения о высадке. Добираться до Киева Левченко пришлось с пересадками, однако он не намерен обращаться с жалобой на действия украинских пограничников.

Кроме того, 22 июля 2014 года украинские пограничники высадили из поезда в Мелитополе **одного из активистов движения «Евромайдан»**, который вынужден был покинуть Крым по причине преследования и угроз физической расправы. Активист имел при себе паспорт гражданина Украины с крымской регистрацией, запрещенных предметов при себе не имел, противоправных действия не совершал. Однако, в нарушение украинского законодательства, пограничники силой высадили его из поезда и пересадили в поезд, который следовал обратно в Крым, до Джанкоя. Активист обращался в милицию на вокзале, которая проигнорировала его действия. Его отправили обратно в Крым. Только после вмешательства Крымской полевой миссии и сотрудников секретариата Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека удалось добиться, чтобы при повторном въезде на материковую Украину активиста пропустили в Мелитополе.

Такая ситуация 25 июля повторилась **с другим гражданином Украины, проживающим в Крыму**. С него требовали письменное подтверждение цели поездки в Киев. После вмешательства КПМ украинские пограничники его пропустили, но он вынужден был пробыть несколько часов на вокзале в Мелитополе и следовать в Киев уже другим поездом, который прибывал позднее.

В Крымскую полевую миссию поступило несколько жалоб от граждан Украины (мужчин в возрасте от 18 до 50 лет, с регистрацией

места жительства в Крыму), которые следовали из Крыма на материковую часть Украины, о том, что украинские пограничники, запугивая несуществующими нормами о запрете въезда мужчин с крымской пропиской, вымогали взятки. По факту таких действий пограничников поданы соответствующие жалобы в Генеральную прокуратуру Украины и Государственную пограничную службу Украины.

Жительницу Крыма **Наталью Егорову** украинские пограничники с сыном не пустили на самолет в аэропорту Борисполь. Причиной отказа являлось согласие отца ребенка на выезд ребенка с Украины, которое было нотариально заверено крымским нотариусом с использованием украинского бланка и украинской печати. Отец ребенка отказался ехать на материковую Украину, чтобы нотариально оформить такое согласие, поэтому матери пришлось оформлять его в Крыму. Однако пограничники отказались принимать такой документ, поскольку Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины» признает любые акты, выданные в Крыму, недействительными.

Существуют проблемы с реализацией свободного передвижения на паромной переправе, которая связывает порт «Керчь» и порт «Кавказ». Крымчан, которые выезжают из Крыма в РФ через порт «Кавказ» на автомобилях с украинскими регистрационными номерами, российские пограничники не выпускают из порта «Кавказ», если они предъявляют паспорт гражданина РФ. Они ссылаются на нормы российского законодательства, по которому они могут пропустить автомобиль с украинскими номерами только при предъявлении паспорта гражданина Украины, а если водитель предъявляет полученный в Крыму паспорт РФ, то номера автомобиля должны быть российскими.

14 октября 2014 года гражданина Украины **П. Бутенко** против его воли высадили из поезда сотрудники Бердянского пограничного отряда на вокзале г. Мелитополь. При себе он имел действительный паспорт гражданина Украины и не провозил запрещенных предметов. Пограничники требовали письменное подтверждение цели поездки. П. Бутенко пришлось провести на вокзале несколько часов, и лишь после вмешательства КПМ его отпустили, и он продолжил следование в Киев.

Науково-довідкове видання

ТРАНСКОРДОННІ АСПЕКТИ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ: міжнародні стандарти і практичні проблеми на прикладі Білорусі, Росії та України

(на російській мові)

Автори:

Костянтин Баранов, член Координаційної ради міжнародного Молодіжного Правозахисного Руху (МПР), експерт з прав людини

Іларіон Васільєв, адвокат Колегії адвокатів м. Москви “Малик и Партнеры”, член Регіональної громадської благочинної організації “Комитет “Гражданское Содействие”, м. Москва

Олександр Вашкевіч, кандидат юридичних наук, професор Академічного департаменту права Європейського гуманітарного університету, суддя КС Республіки Білорусь у відставці

Марина Гутгарц, магістр соціальної політики і соціальної роботи

Анастасія Жаврід, юрист, учасниця міжнародного Молодіжного Правозахисного Руху (МПР)

Олексій Козлюк, юрист, співпрацівник з досліджень і правових питань Центру правової трансформації Lawtrend

Дмитро Макаров, юрист, правозахисник, міжнародний Молодіжний Правозахисний Рух (МПР), Міжнародна громадянська ініциатива для ОБСЄ, Кримська польова місія з прав людини

Ірина Сушко, експерт, виконавчий директор аналітичного центру «Европа без барьеров»

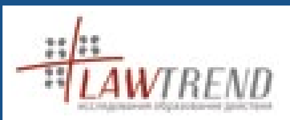
Сергій Фомічєв, письменник, журналіст, громадський активіст

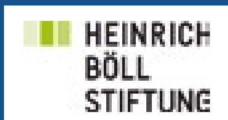
Дмитро Чєрних, юрист Білоруського Гельсінського Комітету

Видавництво ТзОВ “Ліга-Прес”
79006,м. Львів а/с 11018
Свідоцтво ДК № 200 від 27.09.2000 р.

Підписано до друку 18.05.2015. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 12,27.
Наклад 500 прим. Зам. № 06/15.

ТзОВ «Простір-М»
Свідоцтво ДК № 2167 від 21.04.2005 р.
79000, м. Львів, вул. Чайковського, 8
Тел.: (032) 261-09-05, e-mail: prostir@litech.net







В ЗАЩИТУ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Просветительское учреждение «Центр правовой трансформации» — некоммерческая организация, целью которой является повышение правовой культуры, организация просветительской, аналитической и исследовательской деятельности в области права.

Мы — группа профессионалов, совместно действуя правовыми, исследовательскими и просветительскими методами, добиваемся свободной реализации и эффективной защиты прав и свобод человека.

Основные задачи организации:

- Содействие повышению роли права;
- Содействие повышению правовой культуры;
- Содействие имплементации международного права;
- Пропаганда общепризнанных принципов международного права;
- Содействие развитию правового сообщества и правовых технологий.

Экспертные направления деятельности:

- Свобода ассоциаций;
- Свобода информации. Право на информацию;
- Доступ к правосудию. Право на справедливый суд. Право на юридическую помощь.

Предметом деятельности Центра является:

- Организация и проведение семинаров, конференций, круглых столов и иных просветительских мероприятий;
- Осуществление просветительской, исследовательской, аналитической деятельности в области права, распространение полученных результатов;
- Научные исследования и разработки в области общественных и гуманитарных наук;
- Издательская деятельность.

www.lawtrend.org